

I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 1/2004

über die Verwaltung indirekter FTE-Aktionen des 5. Rahmenprogramms (5. RP) für Forschung und technologische Entwicklung (1998-2002) zusammen mit den Antworten der Kommission

(gemäß Artikel 248 Absatz 4 zweiter Unterabsatz des EG-Vertrags)

(2004/C 99/01)

INHALT

	Ziffer	Seite
ZUSAMMENFASSUNG	I-XI	2
EINLEITUNG	1-5	3
PRÜFUNGSZIELE UND PRÜFUNGSANSATZ	6-8	4
PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN	9-110	5
Interventionsmechanismen und Regeln für die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft	9-45	5
Interventionsmechanismen für indirekte FTE-Aktionen des 5. RP	9-20	5
Regeln für die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft	21-35	9
Änderungen für das 6. RP (2002—2006)	36-45	11
Verwaltungsstruktur, -verfahren und -methoden für die Durchführung des 5. RP	46-81	14
Kohärenz der Programm- und Organisationsstruktur	46-57	14
Vertragsaufkommen, Dauer der Verfahren und Mittelausstattung des 5. RP	58-81	17
IT-Unterstützung für das Vorschlags-, Vertrags- und Projektmanagement	82-86	25
IT-Systeme für das 5. RP: Integration, Verfügbarkeit von Funktionen, Qualität und Kosten	82-85	25
Entwicklung eines integrierten IT-Systems für das 6. RP	86	26
Interne Kontrollverfahren	87-100	26
Kontrollverfahren auf Kommissionsebene	87-95	26
Einhaltung der Vertragsbestimmungen durch die Zuwendungsempfänger	96-100	28
Berichtswesen zur Programmdurchführung und zu den internen Kontrollen	101-110	29
Angemessenheit und Zweckdienlichkeit des Berichtswesens des 5. RP	101-109	29
Konformität des Berichtswesens mit den Normen für die interne Kontrolle	110	30
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	111-139	30
Verzeichnis der Abkürzungen		36
ANHÄNGE		37
Antworten der Kommission		44

ZUSAMMENFASSUNG

I. Das 5. Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft (EG) für Tätigkeiten im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration (5. RP) wurde vom Europäischen Parlament und Rat im Dezember 1998 verabschiedet und mit insgesamt 13 700 Millionen Euro ausgestattet. Die für die sieben thematischen und horizontalen Programme bis 2002 jährlich bereitgestellten Mittel entsprechen rund einem Viertel der projektgebundenen öffentlichen Forschungsförderung in der Europäischen Union (Ziffern 1—5).

II. Aus dem 5. RP finanzierte Forschungsaktivitäten werden im Wege von Verträgen mit Dritten durchgeführt und aus dem Gemeinschaftshaushalt kofinanziert. Sowohl die Durchführungsverordnung als auch die Musterverträge wurden spät verabschiedet. Durch die Vielzahl unterschiedlicher Musterverträge wurde die Vertragsverwaltung unnötig zusätzlich erschwert (Ziffern 9—20).

III. Finanzbeiträge aus dem Gemeinschaftshaushalt werden in Form einer Erstattung der tatsächlich entstandenen und ordnungsgemäß begründeten Kosten gewährt. Die komplexe Regelung für die Festsetzung der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft hindert die Kommission an einer wirksamen Verwaltung der finanziellen und administrativen Aspekte und bedeutet für die Teilnehmer eine unnötige Erschwernis. Das im 5. RP im Hinblick auf eine Vereinfachung eingeführte Pauschalsatz-Kostenerstattungssystem stellte für die Teilnehmer einen Anreiz dar, sich einem für sie vorteilhafteren Zuschussmechanismus zuzuwenden (Ziffern 21—35).

IV. Ein im Einklang mit früheren Empfehlungen des Hofes abgefasster Vorschlag der Kommission zur Vereinfachung der Abrechnungsmodelle für das 6. RP (2000—2006) wurde vom Rat und Parlament abgelehnt. Die anschließend vom Rat und Europäischen Parlament verabschiedeten Regelungen für die Festsetzung des Finanzbeitrags der Gemeinschaft tragen den Bedenken des Hofes nur teilweise Rechnung. Der Hof begrüßt die Einführung sichtbarer und abschreckender Sanktionen wie auch die für das 6. RP geltende Verpflichtung zur Vorlage von Kostennachweisen, die von einem externen Prüfer bescheinigt werden (Ziffern 36—45).

V. Die sieben spezifischen Programme des 5. RP unterliegen der gemeinsamen Verwaltung von fünf Generaldirektionen. Die Aufsplitterung von Programmen führt zu einer Verwässerung der Zuständigkeiten, zu Funktionsüberschneidungen und zu einem verstärkten Koordinierungs- und Konsultationsbedarf. Darüber hinaus spiegelt sich die Grundkonzeption von Programmen, die sich aus Leitaktionen zusammensetzen, in der Organisationsstruktur der Kommission nicht angemessen wider (Ziffern 46—57).

VI. Das 5. RP litt in der Anfangsphase unter erheblichen organisatorischen Problemen und Verzögerungen, die mit der späten Annahme des Beschlusses durch Rat und Parlament ihren Anfang nahmen. Bedingt durch rechtliche Anforderungen, die internen Vorschriften und bestimmte Verwaltungsabläufe der Kommission vergingen vom Eingang der Vorschläge bis zur Unterzeichnung eines Vertrags über indirekte FTE-Aktionen durch die Kommission zwischen acht und neun Monate. Die Kommission hatte weiterhin Schwierigkeiten, Mitarbeiter mit dem gewünschten Anforderungsprofil einzustellen, sowie Probleme bei der Einstellung von Beamten. Ende 2001 waren rund 2 000 Mitarbeiter mit Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem 5. RP befasst, etwa ein Drittel davon mit dem Vorschlags-, Vertrags- und Projektmanagement bei indirekten FTE-Aktionen. Im Durchschnitt blieben pro Jahr lediglich vier bis fünf Arbeitstage für die wissenschaftliche Begleitung der einzelnen indirekten FTE-Aktionen. Die Verfahren und Verwaltungsabläufe zur Auswahl indirekter FTE-Aktionen verbunden mit dem in den Musterverträgen festgelegten periodischen Charakter der Vorlage der Projektleistungen führte zu einer unausgewogenen Arbeitsbelastung auf Kommissionsebene. Die daraus resultierenden Engpässe waren einem wirksamen Funktionieren des Managementsystems nicht förderlich und trugen überdies zu Verzögerungen bei der Verwaltung und Mängeln in den internen Kontrollen bei (Ziffern 58—77).

VII. Der Rat setzte in seinen Entscheidungen über die spezifischen Programme Obergrenzen für die Verwaltungsausgaben fest (zwischen 6,5 % und 9,8 % der Gesamtausgaben für jedes spezifische Programm). Diese Obergrenzen wurden bei allen Programmen eingehalten. Eine alternative Berechnungsmethode, bei der die Ausgaben für indirekte FTE-Aktionen am gesamten Haushaltsvolumen gemessen werden, ergibt einen Betrag von 837,4 Millionen Euro (6,4 % der Gesamtausgaben für das 5. RP), der bezogen auf den Planungszeitraum für das 5. RP für die Verwaltung der FTE-Rahmenprogramme angefallen ist. Die Kommission überwacht ihre Mittelzuweisungen anhand des Systems für maßnahmenbezogene Budgetierung (ABB — Activity Based Budgeting). Dies ist — sowohl aus Gründen der Methodik als auch wegen der Umsetzung des Systems für maßnahmenbezogene Budgetierung durch die Kommission — nicht der optimale Weg zur Ermittlung der Betriebskosten von FTE-Rahmenprogrammen (Ziffern 78—81).

VIII. Die Kommission entwickelte kein gemeinsames oder integriertes IT-System, obwohl alle mit der Durchführung indirekter FTE-Aktionen befassten Dienststellen im Wesentlichen dasselbe Managementsystem anwenden. Die von der Kommission für das Vorschlags-, Vertrags- und Projektmanagement eingerichteten IT-Systeme waren nicht zweckmäßig, nicht zuletzt wegen ungenügender Investitionen. Gegen Ende der Laufzeit des 5. RP waren zwar Verbesserungen festzustellen, doch traten in den meisten Generaldirektionen nach wie vor technische und operationelle Probleme auf (Ziffern 82—86).

IX. Die FTE-Rahmenprogramme sind auf der Grundlage gemeinsamer Grundsätze und Verfahren durchzuführen. Mit der Verwaltungsreform der Kommission wird hingegen eine Dezentralisierung und Aufwertung der Dienststellen bezweckt. Die Widersprüchlichkeit dieser beiden Ansätze ist Ursache zahlreicher Probleme der Generaldirektionen bei der gemeinsamen Verwaltung des 5. RP. Aufgrund der komplexen Interventionsmechanismen und Regeln für die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft ist eine wirksame Koordinierung innerhalb des Rahmenprogramms von umso größerer Bedeutung. Überprüfungen der wichtigsten Kontrollen in einer Stichprobe von Verträgen über indirekte FTE-Aktionen ließen erkennen, dass nicht alle Kontrollen wirksam durchgeführt worden waren. Ferner wurde festgestellt, dass diverse Kontrollen fehlten. Generell bestanden in Bezug auf das Kontrollniveau erhebliche Diskrepanzen zwischen den verschiedenen an der Verwaltung des 5. RP beteiligten Generaldirektionen (Ziffern 87—95).

X. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Zahlungen aufgrund von Kostenerstattungsanträgen für indirekte FTE-Aktionen des 5. RP auf Empfängerebene ergab eine erhebliche Fehlerinzidenz, die in erster Linie auf überhöhte Kostenangaben der Zuwendungsempfänger zurückzuführen war. Gemessen an Prüfungsarbeiten im Zusammenhang mit früheren Rahmenprogrammen war insgesamt keine Verbesserung festzustellen (Ziffern 96—100).

XI. Die Management-Informationssysteme und das Berichtswesen für die Direktoren und (stellvertretenden) Generaldirektoren sind nach wie vor verbesserungsbedürftig. Keine der fünf für Forschungsangelegenheiten zuständigen Generaldirektionen verfügte über Verfahren oder Vorgangsweisen, um für das Management bestimmte Informationen rechtzeitig aufzuarbeiten oder in einheitlicher Form zugänglich zu machen. Die für das Management bestimmten Berichte über die Rahmenprogramme erfüllten 2002 die in den Normen für die interne Kontrolle der Kommission festgelegten Vorgaben noch nicht vollumfänglich (Ziffern 101—110).

EINLEITUNG

— „Lebensqualität und Management lebender Ressourcen“ (QoL — Quality of life and management of living resources),

Das 5. RP umfasst vier thematische und drei horizontale Programme

— „Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft“ (IST — User — friendly information society),

1. Das 5. Rahmenprogramm im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration (5. RP) wurde mit Beschluss Nr. 182/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Dezember 1998 für den Zeitraum 1998—2002 verabschiedet ⁽¹⁾.

— „Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum“ (Growth — Competitive and sustainable growth),

2. Das 5. RP setzt sich aus sieben Programmen zusammen, die alle am 25. Januar 1999 ⁽²⁾ vom Rat verabschiedet wurden. Es umfasst die folgenden vier thematischen Programme:

— „Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung“ (EESD — Preserving the ecosystem — Environment, Energy and sustainable development): Umwelt (EESD—ENV.) und EESD — nicht nukleare Energie (EESD—NNE);

⁽¹⁾ Beschluss Nr. 182/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Dezember 1998 über das Fünfte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration (1998—2002), ABl. L 26 vom 1.2.1999.

⁽²⁾ Entscheidungen des Rates vom 25. Januar 1999 über spezifische Programme für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration:

— Lebensqualität und Management lebender Ressourcen (1999/167/EG);
— Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft (1999/168/EG);

— Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum (1999/169/EG);
— Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung (1999/170/EG);
— Sicherung der internationalen Stellung der Gemeinschaftsforschung (1999/171/EG);
— Förderung der Innovation und der Einbeziehung von kleinen und mittleren Unternehmen (1999/172/EG);
— Ausbau des Potenzials an Humanressourcen in der Forschung und Verbesserung der sozioökonomischen Wissensgrundlage (1999/173/EG), ABl. L 64 vom 12.3.1999.

sowie drei horizontale Programme für Tätigkeiten in allen Forschungsbereichen:

- „Sicherung der internationalen Stellung der Gemeinschaftsforschung“ (INCO — Confirming the International role of Community research),
- „Förderung der Innovation und der Einbeziehung von kleinen und mittleren Unternehmen“ (SME — Promotion of innovation and encouragement of small and medium sized enterprises participation),
- „Ausbau des Potenzials an Humanressourcen in der Forschung und Verbesserung der sozio-ökonomischen Wissensgrundlage“ (IHP — Improving the human research potential and the socio-economic knowledge base).

3. Zu den aus Mitteln des 5. RP finanzierten Forschungstätigkeiten zählen:

- indirekte Aktionen innerhalb der thematischen und horizontalen Programme, die im Wege von Verträgen mit Dritten ausgeführt und aus dem Gemeinschaftshaushalt kofinanziert werden;
- direkte Aktionen, die zur Gänze aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert und von der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission durchgeführt werden.

Das 5. Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft (EG) wird von fünf Generaldirektionen gemeinsam verwaltet: Forschung, Informationsgesellschaft, Energie und Verkehr, Unternehmen sowie Fischerei.

Wachsende Bedeutung der europäischen Forschungspolitik unter dem Gesichtspunkt des Gemeinschaftshaushalts

4. Die Forschungspolitik der Gemeinschaft wird seit den frühen achtziger Jahren im Wege von Rahmenprogrammen durchgeführt. Die wachsende Bedeutung dieser Programme kommt in den aufeinander folgenden Mittelzuweisungen zum Ausdruck: Mit einer Mittelausstattung von insgesamt 14 960 Millionen Euro wurden für das 5. RP 13 % mehr Haushaltsmittel bereitgestellt als für das vorangehende 4. RP (1994—1998). Von den insgesamt verfügbaren Haushaltsmitteln wurden 13 700 Millionen Euro dem EG—Rahmenprogramm zugewiesen, 12 961 Millionen Euro (95 %) davon waren für indirekte FTE-Aktionen zweckgebunden (siehe *Anhang 1*)⁽¹⁾. Ende 2002 waren 99 % der für das 5. RP

verfügbaren Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch genommen (siehe *Anhang 2A*). Die Mittelausstattung für das 6. RP, das den Zeitraum 2002–2006 abdeckt, wurde noch einmal um 17 % aufgestockt.

5. Die Mittelausstattung des 5. RP entspricht lediglich 6 % der nationalen FTE-Ausgaben für zivile Zwecke in den 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Höhe von jährlich 61 809 Millionen Euro. Bleiben die institutionellen Fördermittel jedoch unberücksichtigt, dann macht der Etat für indirekte FTE-Aktionen des 5. RP etwa ein Viertel der von der öffentlichen Hand insgesamt finanzierten projektgebundenen Forschungsvorhaben in der Europäischen Union aus⁽²⁾. Auf den einzelnen Bürger der Europäischen Union entfallen pro Jahr an Ausgaben für das 5. RP weniger als 10 Euro.

PRÜFUNGSZIELE UND PRÜFUNGSANSATZ

6. Anhand der Prüfung des Hofes sollte die Gestaltung des Verwaltungs- und Kontrollsystems beurteilt und dessen Beitrag zur wirtschaftlichen, effizienten und wirksamen Durchführung des 5. RP bewertet werden. Ferner wurde überprüft, ob die internen Kontrollen⁽³⁾ lückenlos, durchgängig und effizient funktionierten. Im Verlauf der Prüfung galt besonderes Augenmerk der Frage, ob diese internen Kontrollen in den geprüften Dienststellen durchgängig angewandt wurden. Berücksichtigung fanden daher die von der Kommission im Dezember 2000 verabschiedeten 24 Normen für die interne Kontrolle, die für alle Kommissionsdienststellen bei der Verwaltung ihrer Ressourcen verbindlich sind⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Im Anschluss an die Anpassung der Finanziellen Vorausschau wurden 2001 die Mittel für das 5. RP gemäß Artikel 2 des Beschlusses Nr. 182/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (siehe Beschluss Nr. 2001/692/EG, ABl. L 246 vom 15.9.2001) erhöht. Durch diese Anpassung wurden die Mittel in Höhe von 10 650 Millionen Euro für die Haushaltsjahre 2000—2002 auf 11 510 Millionen Euro angehoben. Dadurch standen für das 5. RP letztlich insgesamt 14 650 Millionen Euro (direkte Aktionen inbegriffen) zur Verfügung.

⁽²⁾ Koordinierungsstelle EG der Wissenschaftsorganisationen (KOWI), „R&D project funding in the European Union — governmental investments in EU Member States in the year 2000“, April 2002.

⁽³⁾ „Interne Kontrolle befasst sich mit sämtlichen politischen Maßnahmen und Verfahren, die von der Leitung einer Dienststelle konzipiert und angewendet werden, damit die Ziele der Dienststelle wirtschaftlich, effizient und wirksam erreicht, externe Vorschriften und Managementpolitiken und -regelungen beachtet, Vermögenswerte und Informationen gesichert, Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten verhütet bzw. aufgedeckt, die Qualität der Rechnungslegung gewahrt und zuverlässige Finanz- und Managementinformationen rechtzeitig vorgelegt werden.“ (Weißbuch zur Reform der Kommission, KOM(2000) 200 vom 1. März 2000, Teil II, Kapitel V, Abschnitt XXVII, Ziffer 1).

⁽⁴⁾ Europäische Kommission, „Normen für die interne Kontrolle für die Dienststellen der Kommission“, SEK(2000) 2203 vom 2. Februar 2001 (zweite Fassung vom 18. Dezember 2001).

7. Anhand der spezifischen Prüfungsziele sollte festgestellt werden:

- ob die Interventionsmechanismen und die für die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft geltenden Regeln eine wirtschaftliche und effiziente Durchführung des 5. RP zulassen;
- ob und inwieweit die Empfehlungen des Hofes in seinen Jahresberichten 2000 und 2001 sowie in seinen Sonderberichten über spezifische Programme des 4. RP (1994—1998) bei der Festlegung der Regeln für die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft im 6. RP (2002—2006) berücksichtigt wurden ⁽¹⁾;
- ob Verwaltungsstruktur, -verfahren und -methoden für das 5. RP so konzipiert sind, dass die wirtschaftliche, effiziente und wirksame Verwaltung indirekter FTE-Aktionen gewährleistet ist;
- ob die von der Kommission eingerichteten IT-Systeme angemessene Unterstützung für das Vorschlags-, Vertrags- und Projektmanagement des 5. RP bieten;
- ob die internen Kontrollen der Kommission bei einer Überprüfung der Kontrollen auf der Grundlage einer Stichprobe von Verträgen über indirekte FTE-Aktionen des 5. RP hinreichende Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge und für die Realität und Erstattungs-fähigkeit der von den Zuwendungsempfängern geltend gemachten Kosten liefern;
- ob das Management-Berichtswesen ein angemessenes Controlling der Durchführung des 5. RP insgesamt sowie der effizienten und wirksamen Funktionsweise der internen Kontrollen ermöglicht.

8. Die Prüfung umfasste alle Verfahren — von der Einreichung der Vorschläge bis hin zur Vorlage der Projektleistungen bzw. ggf. zum Vertragsende. Der Hof bezog insgesamt 53 Verträge über indirekte FTE-Aktionen des 5. RP in die Stichprobe für die Zuverlässigkeits- und Übereinstimmungsprüfungen der internen Kontrollen der Kommission ein, die auf der Grundlage einer umfassenden Beschreibung des Verwaltungssystems des 5. RP identifiziert wurden. Diese Stichprobe, die alle fünf betroffenen Generaldirektionen sowie alle thematischen und horizontalen Programme abdeckte, sollte allgemeine Schlussfolgerungen zulassen. Teil der Prüfung war ferner eine Überprüfung der Rechtsgrundlagen und der von der Kommission angenommenen Musterverträge für das 5. RP. Darüber hinaus untersuchte der Hof, wie viel Personal die für die Abwicklung des 5. RP zuständigen Kommissionsdienststellen einsetzten und analysierte Statistiken über Verträge zu indirekten FTE-Aktionen. Weitere Untersuchungen wurden zu IT-spezifischen Aspekten und dem Management-Berichtswesen für das 5. RP durchgeführt.

PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN

Interventionsmechanismen und Regeln für die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft

Interventionsmechanismen für indirekte FTE-Aktionen des 5. RP

9. Das 5. RP umfasst fünf verschiedene Arten von Aktionen für thematische und horizontale Programme ⁽²⁾: Aktionen auf Kostenteilungsbasis (Maßnahmentyp 1), Ausbildungsstipendien (Maßnahmentyp 2), Unterstützung für (Forschungsausbildungs- und themenbezogene) Netze (Maßnahmentyp 3), Konzertierte Aktionen (Maßnahmentyp 4) und Begleitmaßnahmen (Maßnahmentyp 5). Alle diese Aktionen werden im Wege von zwischen Kommission und Dritten geschlossenen Verträgen durchgeführt. Vorschläge für indirekte FTE-Aktionen werden von einem Teilnehmer oder einem Konsortium von Teilnehmern auf im Amtsblatt veröffentlichte entsprechende Aufforderungen hin eingereicht. Diese Vorschläge werden gemäß den in den Rechtsgrundlagen festgelegten Kriterien von externen Sachverständigen bewertet und eingestuft. Im Rahmen der in der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen spezifizierten Mittelausstattung werden die am höchsten eingestuftten Vorschläge dann von der Kommission für Verhandlungen zurückbehalten. Im Laufe der Verhandlungen erörtern die Kommissionsdienststellen mit den Teilnehmern am Konsortium die technischen und finanziellen Aspekte der Vorschläge auf der Grundlage der Evaluierungsergebnisse. Die Kommission verabschiedet anschließend eine Entscheidung, in der die erfolgreich verhandelten Vorschläge aufgelistet werden und schließt mit den betreffenden Teilnehmern Verträge über indirekte FTE-Aktionen ab.

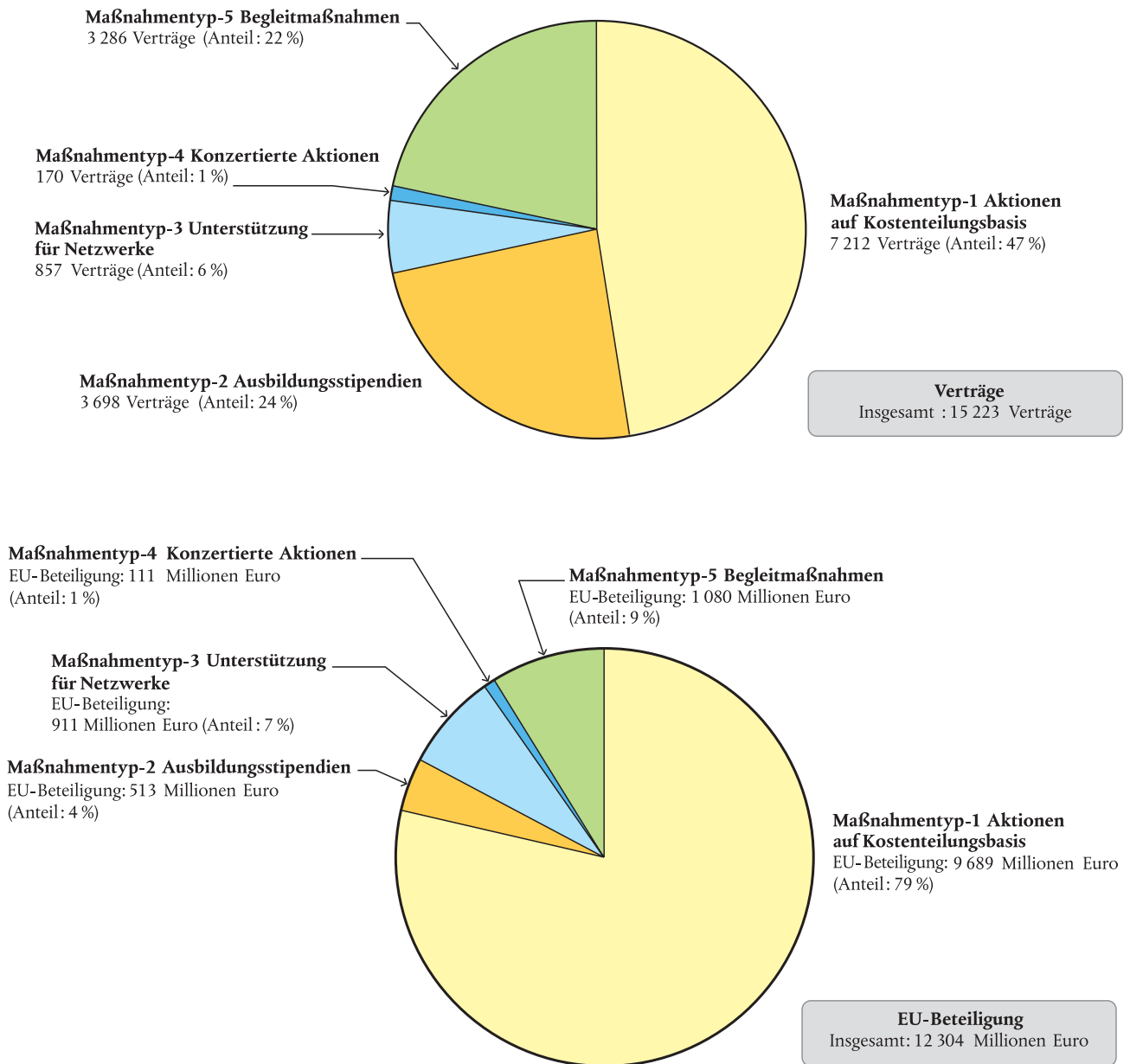
10. Wie *Abbildung 1* und *Anhang 3A* zu entnehmen, unterzeichnete die Kommission im Zeitraum von 1999 bis 2003 15 223 Verträge über indirekte FTE-Aktionen, wobei auf Aktionen auf Kostenteilungsbasis (Maßnahmentyp 1) 7 212 Verträge und somit 47 % aller Verträge entfallen. Danach folgen Ausbildungsstipendien (Maßnahmentyp 2) mit 3 698 Verträgen und Begleitmaßnahmen (Maßnahmentyp 5) mit 3 286 Verträgen. Außerdem wurden 857 Verträge über Unterstützung für Netze (Maßnahmentyp 3) und 170 Verträge über Konzertierte Aktionen (Maßnahmentyp 4) abgeschlossen. Im Rahmen aller Programme — mit Ausnahme der Programme „Ausbau des Potenzials an Humanressourcen in der Forschung und Verbesserung der sozio-ökonomischen Wissensgrundlage“ und „Förderung der Innovation und der Einbeziehung von kleinen und mittleren Unternehmen“ — wurden Verträge für alle Maßnahmentypen abgeschlossen.

⁽¹⁾ Sonderbericht Nr. 17/98 „Joule—Thermie“, ABl. C 356 vom 20.11.1998; Sonderbericht Nr. 9/99, „Forschung im Bereich der Fischerei, der Landwirtschaft und der Agroindustrie“, ABl. C 92 vom 30.3.2002; Sonderbericht Nr. 9/01, „Ausbildung und Mobilität von Forschern“, ABl. C 349 vom 10.12.2001.

⁽²⁾ Beschluss Nr. 182/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, Anhang IV „Regeln für die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft“, Punkt 1, Indirekte FTE-Aktionen.

Abbildung 1

Zahl der Verträge und Finanzbeitrag der Europäischen Union nach Maßnahmentyp



Quelle: Europäische Kommission, Januar 1999 bis Juli 2003 (nicht geprüft).

Verspätete Annahme der Durchführungsverordnung und der Musterverträge

11. Im Beschluss 1999/65/EG des Rates und der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 996/1999 der Kommission werden die allgemeinen Grundsätze für Verträge über indirekte FTE-Aktionen ⁽¹⁾ festgelegt. Da die Durchführungsverordnung

erst im Mai 1999 angenommen wurde, waren diese allgemeinen Grundsätze erst nach Veröffentlichung der ersten Aufforderungen zur Einreichung von Angeboten für das 5. RP im April 1999 verfügbar.

⁽¹⁾ Beschluss 1999/65/EG des Rates vom 22. Dezember 1998 über Regeln für die Teilnahme von Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen sowie für die Verbreitung der Forschungsergebnisse zur Umsetzung des Fünften Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft (1998-2002), Artikel 12 Absatz 2; ABl. L 26 vom

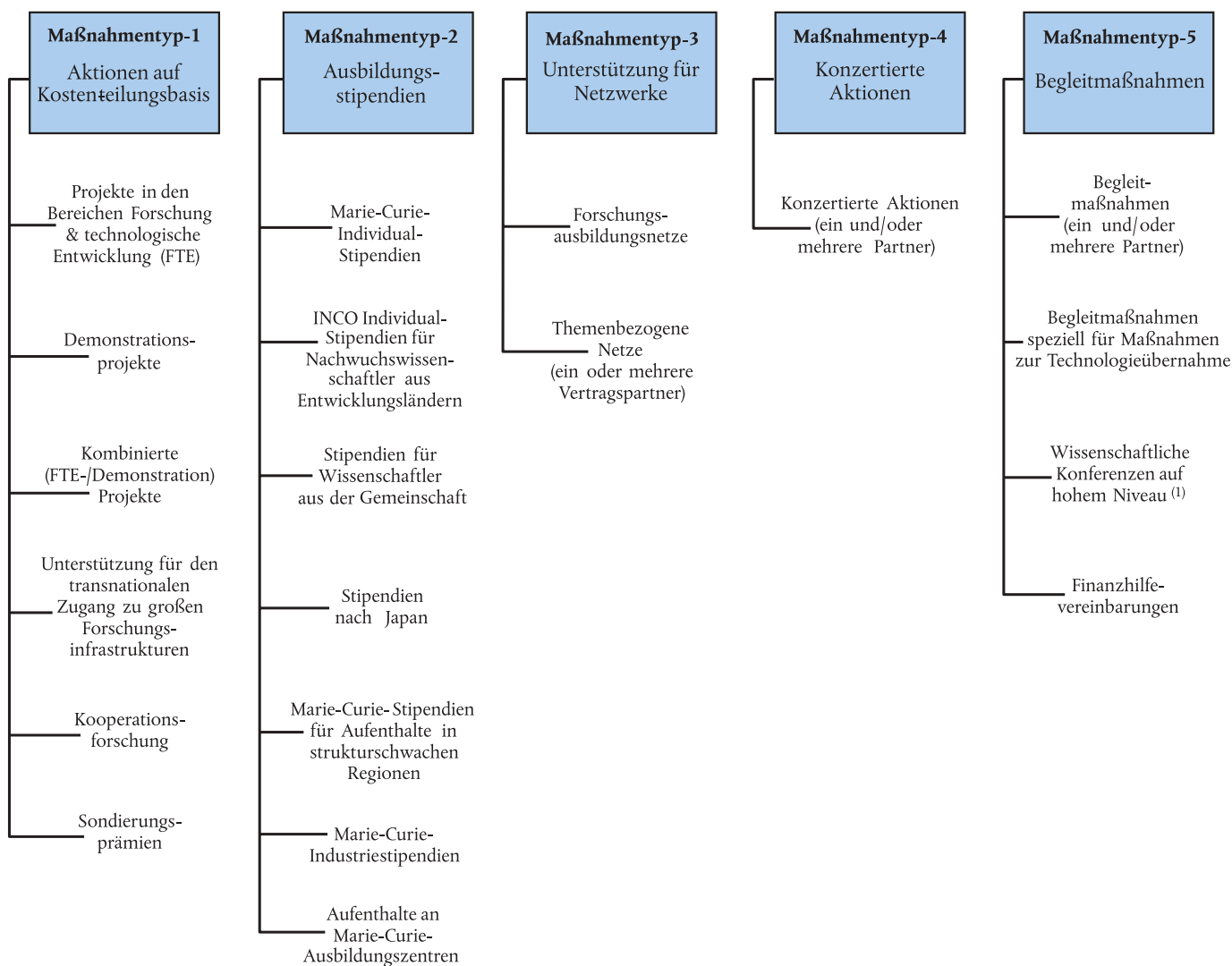
1.2.1999; Verordnung (EG) Nr. 996/1999 der Kommission vom 11. Mai 1999 mit Durchführungsbestimmungen zu dem Beschluss 1999/65/EG des Rates über Regeln für die Teilnahme von Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen sowie für die Verbreitung der Forschungsergebnisse zur Umsetzung des Fünften Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft (1998-2002), Artikel 2 Buchstabe c), ABl. L 122 vom 12.5.1999.

12. Wie auch bei früheren Rahmenprogrammen wurden genauere Regeln für die verschiedenen FTE-Aktionen zu einem späteren Zeitpunkt in standardisierten Musterverträgen festgelegt. Das 5. RP begann offiziell im Dezember 1998, die Kommission hat jedoch erst im September 1999 die Entscheidung bezüglich der Musterverträge angenommen. In der Folge wurden „derivative“ Musterverträge auf Arbeitsebene vereinbart, die teilweise erst im Oktober 1999 verfügbar waren. Der genaue Wortlaut der Vertragsbestimmungen zur Präzisierung der in den „Regeln für die Beteiligung“ und der Durchführungsverordnung der Kommission enthaltenen allgemeinen Grundsätze war somit erst im Juni 1999 nach Ablauf der Einreichfrist für die ersten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen bekannt und konnte erst bei der Verhandlung der ersten Verträge zum 5. RP herangezogen werden. Für die Teilnehmer entstanden dadurch zusätzliche Schwierigkeiten, den Kostenvoranschlag für ihre Vorschläge für indirekte FTE-Aktionen im ersten Planungsjahr des 5. RP auszuarbeiten und auszuhandeln.

13. Im Gegensatz zum 4. RP gab die Kommission für alle Arten von indirekten FTE-Aktionen Musterverträge vor. Insgesamt entwickelte die Kommission zwanzig verschiedene Musterverträge für die fünf Arten von indirekten FTE-Aktionen des 5. RP. Verschiedene Unterarten wissenschaftlicher Konferenzen oder unterschiedliche Versionen je nachdem, ob es sich um mit einem oder mehreren Teilnehmern durchgeführte Aktionen bzw. einen oder mehrere Vertragspartner handelt, sind dabei nicht berücksichtigt (siehe Abbildung 2). Die Musterverträge sind präzise, klar und eindeutig formuliert. Abgesehen von dem kommissionsweit verwendeten Mustervertrag für „Finanzhilfevereinbarungen“ des Maßnahmentyps 5 sind die Musterverträge für das 5. RP in Bezug auf Gliederung und Inhalt im Wesentlichen gleich. Die Hauptunterschiede finden sich in den allgemeinen Bedingungen mit den für die jeweiligen Finanzbeiträge geltenden Bestimmungen.

Abbildung 2

Musterverträge für indirekte FTE-Aktionen des 5. RP



Quelle: CORDIS.

⁽¹⁾ Eurokonferenz, Euro Sommerschulen, Euro LabKurse, Euro Workshops, Große Konferenzen, PhD Eurokonferenz, EurotronKonferenz.

14. Nicht alle Musterverträge für das 5. RP waren aber in allen Amtssprachen verfügbar, manche wurden lediglich in französischer, englischer und deutscher Sprache veröffentlicht. Darüber hinaus ist das Informationsmaterial größtenteils, insbesondere die auf der Kommissionswebsite CORDIS (www.cordis.lu) bereitgestellten Informationen, nur in englischer Sprache verfügbar. Da in den Vertragsbestimmungen vielfach technische oder finanzielle Fachbegriffe vorkommen, hat dies möglicherweise für nicht englischsprachige Personen eine besondere Schwierigkeit dargestellt, vor allem bei Teilnehmern, die zuvor noch nie mit europäischen FTE-Rahmenprogrammen zu tun hatten (siehe Ziffer 29).

15. Einige Musterverträge und die entsprechenden Derivativerträge wurden nur selten verwendet (siehe Anhang 3A). Zu dem Vertrag für „Kombinierte FTE-/Demonstrationsprojekte“ des Maßnahmentyps 1 ist festzuhalten, dass seine Ausführung wegen der verschiedenen Kofinanzierungssätze je nach Forschungs- und Demonstrationstätigkeiten für schwierig gehalten wurde. Deshalb wurden in einigen Fällen für jeden Tätigkeitsbereich separate Verträge unterzeichnet. Die hohe Zahl der Musterverträge erschwerte das Vertragsmanagement unnötigerweise und verursachte zusätzliche Kosten für deren Einbindung in die zentralen und lokalen IT-Systeme (siehe Ziffer 82).

Anstieg bei den Teilnehmern an Aktionen auf Kostenteilungsbasis

16. Zwischen 1999 und 2003 unterzeichnete die Kommission Verträge mit über 77 000 Vertragspartnern ⁽¹⁾, wobei eine an mehreren indirekten FTE-Aktionen teilnehmende Einrichtung für jeden unterzeichneten Vertrag separat gezählt wird ⁽²⁾. Etwa 67 % aller Vertragspartner nahmen an Aktionen auf Kostenteilungsbasis (Maßnahmentyp 1) teil. Bei „FTE-Vorhaben“ des Maßnahmentyps 1, auf die der Hauptanteil der vertraglich vereinbarten finanziellen Beteiligung der Europäischen Union entfällt, nehmen pro Vertrag durchschnittlich 7,2 Vertragspartner teil (siehe Anhang 3A).

17. Im Gegensatz zu früheren Rahmenprogrammen wird ein Vertrag im 5. RP nicht nur von den Hauptvertragspartnern, sondern auch von den Nebenvertragspartnern unterzeichnet. Diese Änderung bewirkte einen erheblich höheren Verwaltungsaufwand aufseiten der Kommission und innerhalb des Konsortiums. Tätigkeiten im Zusammenhang mit den Verhandlungen und der Vertragsunterzeichnung sowie Vertragsänderungen — wie etwa die Neuzuweisung von Mitteln (die von allen Vertragspartnern unterzeichnet werden muss) oder das Ausscheiden eines bestimmten Vertragspartners — wurden komplexer und aufwendiger, da

alle an der Durchführung einer indirekten FTE-Aktion beteiligten Mitglieder eines Konsortiums de facto über ein Vetorecht verfügen. Für künftige Rahmenprogramme wäre ein vereinfachter Ansatz denkbar, nach der die Kommission Verträge lediglich mit den Koordinatoren der indirekten FTE-Aktionen abschließt. Aufgrund des mit der Kommission geschlossenen Vertrags wäre der Koordinator dann verpflichtet, die indirekte FTE-Aktion mit den im Vorschlag aufgeführten Forschungspartnern (oder Einrichtungen mit einem gleichwertigen wissenschaftlichen oder technischen Profil) durchzuführen. Dadurch könnten Rolle und Verantwortung der Koordinatoren auch bei der wissenschaftlichen Verwaltung indirekter FTE-Aktionen erheblich gestärkt werden.

Begleitmaßnahmen können sowohl indirekte FTE-Aktionen als auch öffentliche Aufträge sein

18. Im Zeitraum 1999-2003 entfielen auf Begleitmaßnahmen (Maßnahmentyp 5) Finanzbeiträge der Europäischen Union in Höhe von 1 080 Millionen Euro (9 % der Gesamtförderung) ⁽³⁾. Im Vergleich zu anderen Maßnahmentypen unterliegen Begleitmaßnahmen unterschiedlichen Verfahren für die Einreichung, Evaluierung und Auswahl. Vorschläge für Begleitmaßnahmen sind Gegenstand von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen oder Ausschreibungen, in gewissen Fällen aber können sie auch spontan in Form von Zuschussanträgen eingereicht werden, die von externen Sachverständigen in der Regel nicht bewertet werden. Bei Begleitmaßnahmen können die erstattungsfähigen zusätzlichen Kosten zu 100 % erstattet werden zzgl. einer Pauschale für indirekte Kosten von bis zu 80 % der direkten Personalkosten ⁽⁴⁾. Sie werden häufig für Maßnahmen benutzt, die als Grenzfälle zwischen indirekten FTE-Aktionen und öffentlichen Aufträgen der Kommission anzusehen sind. Dies birgt womöglich die Gefahr, dass durch die Vergabe indirekter FTE-Aktionen die normalen öffentlichen Ausschreibungsverfahren umgangen werden. Dadurch wiederum könnte die Überprüfung erschwert werden, ob die Kommission die für die Verwaltungsausgaben der einzelnen Programme vorgegebenen Obergrenzen einhält (siehe Ziffer 78).

19. Gemäß der Rechtsgrundlage besteht die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft in der — vollständigen oder teilweisen — Erstattung der im Zusammenhang mit einer indirekten FTE-Aktion entstandenen Kosten (siehe Ziffer 22). Alle Mechanismen, die eine Pauschalerstattung für indirekte Kosten neben der 100%igen Erstattung der erstattungsfähigen, zusätzlichen Kosten vorsehen, ermöglichen es jedoch bei den Gemeinkosten einen Gewinn zu erzielen, insofern die Pauschale die tatsächlichen Kosten übersteigt. Außer bei Begleitmaßnahmen (Maßnahmentyp 5) sind solche Bestimmungen auch bei der Unterstützung für Netze (Maßnahmentyp 3) und den Konzertierte Aktionen (Maßnahmentyp 4) zu finden. Verwendet ein Teilnehmer in erster Linie diese Verträge, so kann dies dazu führen, dass dieser Teilnehmer finanziell abhängig von der Kommission wird.

⁽¹⁾ Im Beschluss 1999/65/EG des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 966/1999 der Kommission sind die Grundsätze für die Teilnahme von Rechtspersonen an Verträgen über indirekte FTE-Aktionen definiert. Bei Teilnehmern an indirekten FTE-Aktionen kann es sich um verschiedene Formen von Rechtspersonen in Mitgliedstaaten und assoziierten Ländern handeln, wie z. B. Regierungsorganisationen, internationale Organisationen, öffentliche Handelsorganisationen, private Handelsorganisationen, Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigungen, private Organisationen ohne Erwerbszweck, natürliche Personen oder die Gemeinsame Forschungsstelle der Kommission.

⁽²⁾ Der Begriff „Vertragspartner“ bezeichnet nur Rechtspersonen, die mit der Kommission einen Vertrag unterzeichnet haben, d. h. Stipendiaten, Gastinstitute, Haupt- und Nebenvertragspartner. Beitretende Vertragspartner und Unterauftragnehmer in Bezug auf indirekte FTE-Aktionen des 5. RP sind ausgeschlossen.

⁽³⁾ Beschluss Nr. 182/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, Anhang IV, Punkt 1 Buchstabe e): „Die Begleitmaßnahmen runden die Durchführung der spezifischen Programme oder die Vorbereitung künftiger Tätigkeiten ab und sollen die Erreichung ihrer strategischen Ziele ermöglichen. Sie sollen darüber hinaus die anderen indirekten FTE-Aktionen vorbereiten und unterstützen. Ausgeschlossen sind Maßnahmen zur Vermarktung von Produkten, Verfahren oder Dienstleistungen, Marketing—Tätigkeiten sowie die Absatzförderung. (...)“.

⁽⁴⁾ Außer im Fall der „Finanzhilfvereinbarungen“ des Maßnahmentyps 5, die eine Gemeinkostenpauschale von nur 7 % der erstattungsfähigen direkten Kosten vorsieht.

Gewährung von Zuschüssen für Vereinigungen, an denen die Kommission beteiligt ist

20. Begleitmaßnahmen wurden auch herangezogen, um Vereinigungen, an denen die Kommission aktiv beteiligt ist, Zuschüsse zu gewähren. Ein Beispiel hierfür ist die Internationale Vereinigung zur Förderung der Zusammenarbeit mit den Wissenschaftlern der Neuen Unabhängigen Staaten der früheren Sowjetunion (INTAS — International Association for the Promotion of Co-operation with Scientists from the Newly Independent States of the Former Soviet Union), die im Juni 1993 als unabhängige internationale Vereinigung nach belgischem Recht gegründet wurde ⁽¹⁾. Obwohl der Rat dies verlangt hatte, war die Kommission tatsächlich aber nicht befugt, eine externe Einheit einzurichten und an ihrer Tätigkeit als Mitglied mitzuwirken. Auch bei der Übertragung von Befugnissen auf die INTAS überschritt die Kommission die in den Verträgen vorgegebenen Grenzen. Ferner hielt die Kommission bei der Zuschussgewährung zugunsten von INTAS und der Bewilligung von Zahlungen ihre Verwaltungsverfahren für Begleitmaßnahmen in wesentlichen Punkten nicht ein ⁽²⁾.

Regeln für die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft

Internationale Übereinkünfte über staatliche Beihilfen limitieren die Subventionen der öffentlichen Hand im Forschungsbereich

21. Gemäß dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung darf die Bruttobeihilfeintensität für ein industrielles Forschungsvorhaben 50 % der beihilfefähigen Projektkosten nicht überschreiten ⁽³⁾. In Anhang IV des Beschlusses Nr. 182/1999/EG des

Europäischen Parlaments und des Rates ist vorgesehen, dass die Gemeinschaft generell bis zu 50 % der erstattungsfähigen Kosten für Aktionen auf Kostenteilungsbasis (Maßnahmentyp 1) erstattet ⁽⁴⁾.

22. Im Beschluss 1999/65/EG des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 996/1999 der Kommission werden die Regeln für die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft sowie die erstattungsfähigen Kosten im 5. RP festgelegt. Die Finanzbeiträge richten sich nach den tatsächlich entstandenen Kosten, die erforderlich und im Vertrag vorgesehen sind. Die tatsächlich entstandenen Kosten hat der Zuwendungsempfänger zu belegen.

Drei Modelle für den Nachweis der entstandenen Kosten

23. Bei FTE-Projekten auf Kostenteilungsbasis, Demonstrationsprojekten und kombinierten FTE- und Demonstrationsprojekten können die Vertragspartner zwischen drei verschiedenen Kostenerstattungssystemen wählen ⁽⁵⁾:

- dem Zusatzkostenmodell (AC — Additional Cost system), bei dem zusätzlich zu den laufenden Betriebskosten entstehende Kosten zu 100 % erstattet werden;
- dem Vollkostenmodell (FC — Full Cost system), bei dem die erstattungsfähigen Gesamtkosten zu 50 % erstattet werden;
- dem Vollkostenmodell mit Gemeinkostenpauschale (FF — Full cost Flat rate system), bei dem die erstattungsfähigen direkten Gesamtkosten zu 50 % erstattet werden zzgl. einer Pauschale für indirekte Kosten in Höhe von 80 % der erstattungsfähigen Personalkosten (siehe Ziffern 30—32).

24. Zusätzliche Komplexität entsteht dadurch, dass im 5. RP weitere Zusatzkostenmodelle vorgesehen sind, wobei die genauen Einzelheiten von den Maßnahmentypen und verwendeten Musterverträgen abhängen ⁽⁶⁾. Bei der Unterstützung für Netze (Maßnahmentyp 3) und den Konzertierte Aktionen (Maßnahmentyp 4) haben alle Teilnehmer unabhängig von ihren Rechnungslegungsmethoden Zusatzkostenmodelle zu verwenden. Bei Verträgen zur „Unterstützung für den transnationalen

⁽¹⁾ Die Kommission ist Mitglied der INTAS als Vertreter der Europäischen Gemeinschaft. Sie führt den Vorsitz im Verwaltungsrat und stellt das Sekretariat der Vereinigung. Während der Laufzeit des 5. RP stellte die Gemeinschaft INTAS 70 Millionen Euro zur Verfügung. Dies entspricht etwa 95 % aller Finanzbeiträge, die INTAS im Zeitraum 1998–2002 erhalten hat. Finanzbeiträge für die Jahre 2001 und 2002 wurden im Wege von Kommissionsentscheidungen bewilligt.

⁽²⁾ Die Kommission führte keine förmliche Evaluierung des von INTAS eingereichten Antrags auf Unterstützung durch. Die gesamte Überwachung und Evaluierung der Tätigkeiten von INTAS wurden vom Verwaltungsrat der INTAS und nicht von den Kommissionsdienststellen vorgenommen. Zahlungen an die INTAS wurden ohne Überprüfung (z. B. wissenschaftliche Genehmigung) bewilligt; die „Finanzhilfvereinbarungen“ mit INTAS enthielt nicht die obligatorischen Standardelemente gemäß dem Leitfadens für die Verwaltung von Finanzhilfen; Informationen über den INTAS gewährten Zuschuss mussten nicht nachträglich bekannt gemacht werden.

⁽³⁾ Gemeinschaftsrahmen für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen, ABl. C 83 vom 11.4.1986, überarbeitet 1996 (ABl. C 45 vom 17.2.1996) und geändert 1998 (ABl. C 48 vom 13.12.1998). Die Geltungsdauer dieses Amtsblatts wurde im Wege der Mitteilungen der Kommission 200/C 78/15 und 2002/C 111/03 bis zum 30. Juni 2002 bzw. bis zum 31. Dezember 2005 verlängert. Gemäß Artikel 8 des mit der Welthandelsorganisation (WTO) ausgehandelten „Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen“ dürfen die Beihilfen für Forschungstätigkeiten, die von privaten Stellen sowie Hochschul- oder Forschungseinrichtungen auf der Grundlage von Verträgen mit Privateinrichtungen durchgeführt werden, nicht mehr als 75 % der Kosten für industrielle Forschung oder 50 % der Kosten für vorwettbewerbliche Entwicklung decken, ABl. L 336 vom 23.12.1994.

⁽⁴⁾ Für „FTE-Projekte“ und „Demonstrationsprojekte“ des Maßnahmentyps 1 ist der Satz für die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft auf 50 % bzw. 35 % der erstattungsfähigen Kosten insgesamt begrenzt. Bei den „Kombinierten FTE-/Demonstrationsprojekten“ des Maßnahmentyps 1 beläuft sich der EU-Beitrag je nach Art der Arbeiten für die einzelnen Arbeitspakete auf 35 % oder 50 %. Bei der „Unterstützung des transnationalen Zugangs zu großen Forschungsinfrastrukturen“ des Maßnahmentyps 1 ist der Satz für die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft auf 100 % der erstattungsfähigen zusätzlichen Kosten beschränkt, während die Höchstbeteiligungssätze bei Verträgen zur „Kooperationsforschung“ des Maßnahmentyps 1 50 % der gesamten erstattungsfähigen Kosten und bei Verträgen zu „Sondierungsprämien“ des Maßnahmentyps 1 75 % der gesamten erstattungsfähigen Kosten betragen, (siehe Beschluss Nr. 182/1999/EG, Anhang IV, Ziffer 3).

⁽⁵⁾ Beschluss 1999/65/EG des Rates, Artikel 11; Verordnung (EG) Nr. 996/1999, Artikel 11 und Artikel 14.

⁽⁶⁾ Verordnung (EG) Nr. 996/1999 der Kommission, Artikel 11 Absatz 2: „Ein Teilnehmer einer indirekten FTE-Aktion berechnet der Kommission zusätzliche erstattungsfähige Kosten, wenn dies im Anhang IV [...] ausdrücklich vorgesehen ist, [...]“.

Zugang zu großen Forschungsinfrastrukturen“ des Maßnahmentyps 1 werden zwei verschiedene Systeme, nämlich Zusatzkosten und Benutzergebühren, vorgeschlagen. In all diesen Fällen werden die erstattungsfähigen Kosten anders definiert als im Zusatzkostenmodell (AC) für „FTE-Projekte“ des Maßnahmentyps 1.

Anhand der Zusatzkostenmodelle kann der Anteil des Zuwendungsempfängers an der Kofinanzierung nicht überprüft werden

25. Bei allen Zusatzkostenmodellen, einschließlich des Zusatzkostenmodells (AC) für „FTE-Projekte“ des Maßnahmentyps 1, müssen gegenüber der Kommission nur die zusätzlich zu den laufenden Kosten anfallenden Kosten belegt und begründet werden. Im Fall von Vertragspartnern, die sich für dieses Kostenerstattungssystem entschieden haben (in erster Linie Universitäten und öffentliche Forschungseinrichtungen), ist eine Überprüfung der Realität sowie des Umfangs ihres Finanzbeitrags zu indirekten FTE-Aktionen per definitionem unmöglich ⁽¹⁾.

26. Im Beschluss 1999/65/EG des Rates wird festgelegt, dass das angewandte Kostenerstattungssystem in Übereinstimmung mit dem Rechnungswesen des Vertragspartners stehen sollte. Insbesondere kann das Zusatzkostenmodell (AC) nur dann zum Einsatz kommen, wenn sich nach Auffassung der Kommission die Gesamtkosten einer indirekten FTE-Aktion anhand des Buchführungssystems nicht genau genug ermitteln bzw. der Anteil der direkten und indirekten Projektkosten nicht unterscheiden lassen ⁽²⁾. Die Kommission überprüft die Leistungsfähigkeit des Buchführungssystems jedes einzelnen Teilnehmers aber nicht systematisch, obwohl in einigen Fällen entsprechende Informationen in der Verhandlungsphase zusammengetragen werden ⁽³⁾ (siehe Ziffer 92).

Zu detaillierte Bedingungen für die Erstattungsfähigkeit von Kosten erschweren die Verwaltung indirekter FTE-Aktionen

27. Auf der Grundlage der Artikel 12 bis 14 der Verordnung (EG) Nr. 996/1999 der Kommission werden in Verträgen über indirekte FTE-Aktionen des 5. RP sowohl die erstattungsfähigen als auch die nichterstattungsfähigen Kosten spezifiziert. Es gibt acht verschiedene Kostenkategorien für direkte Kosten ⁽⁴⁾, eine Kategorie für indirekte Kosten („Gemeinkosten“) und eine spezifische Kategorie „Kosten für die Projektkoordinierung“ zwecks

Erklärung der angefallenen erstattungsfähigen Kosten. Diesen zehn Kategorien stehen acht Kategorien im 4. RP gegenüber: Die Kategorien „Schutz der Kenntnisse“ und „Koordinierung“ kamen im 5. RP neu hinzu. Die Kostenkategorie „Koordinierung“, die Koordinatoren für Finanz- und Verwaltungsfragen vorbehalten ist, umfasst — abgesehen von den Unterverträgen — alle oben aufgeführten Kostenkategorien ⁽⁵⁾. Alles in allem wurde die Transparenz des Finanzberichtswesens für die Kommission durch die hohe Zahl verschiedener Kostenkategorien nicht verbessert. Die Verwaltung indirekter FTE-Aktionen des 5. RP wurde jedoch hierdurch erschwert.

28. In Verträgen über indirekte FTE-Aktionen werden in einer so genannten indikativen Aufschlüsselung der erstattungsfähigen Kosten Obergrenzen für die Kostenkategorien jedes Vertragspartners festgelegt. Über diesen den Zuwendungsempfängern zugewiesenen Gesamtbetrag hinausgehende Kosten können nicht erstattet werden, und Budgetverschiebungen zwischen Vertragspartnern und Kostenkategorien müssen bei Überschreitung eines bestimmten Volumens von der Kommission genehmigt werden. Da eine präzise Vorausschätzung der voraussichtlichen Kosten pro Kategorie, Jahr und Vertragspartner für eine indirekte FTE-Aktion mit einer Laufzeit von mehreren Jahren sehr schwierig ist, sind bei Budgetverschiebungen — wegen der starren Obergrenzen in der indikativen Aufschlüsselung der erstattungsfähigen Kosten — in einer erheblichen Anzahl von Fällen Vertragsänderungen erforderlich, woraus sowohl den Vertragspartnern als auch der Kommission zusätzlicher Arbeitsaufwand entsteht.

29. Die Teilnehmer waren in Bezug auf die Auslegung der in den Verträgen festgelegten finanziellen und administrativen Pflichten vielfach unsicher. So nahmen beispielsweise viele Vertragspartner fälschlicherweise an, dass (für Personalkosten oder indirekte Kosten) veranschlagte Sätze, die bei der Festsetzung der maximalen finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft ausgehandelt wurden, auch in Folgezeiträumen geltend gemacht werden sollten oder könnten. Auch Vertragspartner, die nach Durchschnittssätzen (z. B. Stundensätze für Personalkosten) abrechneten, waren sich nicht darüber im Klaren, dass für diese abgerechneten Sätze der Nachweis erbracht werden muss, dass sie in Übereinstimmung mit den tatsächlich entstandenen Kosten stehen. Unter diesen Umständen wären detaillierte Anleitungen vonseiten der Kommission hilfreich gewesen.

Vollkostenmodell mit Gemeinkostenpauschale (FF) ist für die Teilnehmer Anreiz, sich vorteilhafteren Zuschussmechanismen zuzuwenden

30. Eine der Hauptinitiativen im Hinblick auf eine Vereinfachung im 5. RP bestand in der Einführung der Möglichkeit von Pauschalsätzen im Rahmen des Vollkostenmodells für Aktionen auf Kostenteilungsbasis (Maßnahmentyp 1). Pauschalsätze wie z. B. die Gemeinkostenpauschale in Höhe von 20 % auf direkte Kosten (ausgenommen Unterverträge) für das traditionelle Zusatzkostenmodell oder die mit (höchstens) 7 % angesetzte Gemeinkostenpauschale für direkte Kosten bei „Finanzhilfvereinbarungen“ des Maßnahmentyps 5 fanden bereits in früheren Rahmenprogrammen Anwendung. Im 5. RP führte die Kommission darüber hinaus die Möglichkeit eines Vollkostenmodells mit Gemeinkostenpauschale (FF) ein, demzufolge 80 % der direkten

⁽¹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2001, Ziffer 4.46, ABl. C 295 vom 28.11.2002.

⁽²⁾ Beschluss 1999/65/EG des Rates, Artikel 11 Absatz 3 und Verordnung (EG) Nr. 996/1999 der Kommission, Artikel 11 Absatz 1. Eine gleichlautende Bestimmung findet sich auch in Anhang IV des Beschlusses Nr. 182/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates. Darin heißt es: „In dem Sonderfall der Rechtspersonen, die keine analytische Haushaltsrechnung anwenden, werden die durch Forschung verursachten zusätzlichen erstattungsfähigen Kosten zu 100 % finanziert“.

⁽³⁾ Bestimmte Aspekte (wie beispielsweise das Vorhandensein eines analytischen Kostenrechnungssystems, die Verwendung eines Zeiterfassungssystems, das eingesetzte IT-System, die intern angewandten Gemeinkostensätze usw.) hätten während des Aushandlungsverfahrens überprüft werden können. De facto enthalten die von der Kommission derzeit verwendeten Vertragserstellungsformulare bereits etliche einschlägige Informationen.

⁽⁴⁾ Die Kategorien für direkte Kosten umfassen „Personal“, „langlebige Güter“, „Verbrauchsgüter“, „Reise und Aufenthalt“, „Informatik“, „Unterverträge“, „Schutz der Kenntnisse“, „sonstige spezielle Kosten“.

⁽⁵⁾ Eine Ausnahme bilden Verträge zur „Kooperationsforschung“ des Maßnahmentyps 1, in deren Rahmen Unterverträge über Koordinierungstätigkeiten zulässig sind.

Personalkosten pauschal angesetzt werden können (siehe Ziffer 23) ⁽¹⁾. Die Kommission war zwar um eine objektive Grundlage für die Förderung der Gemeinkostenpauschale im Rahmen des neuen Kostenerstattungssystems bemüht, die von ihr verwendete Methode rechtfertigte aber weder die ursprünglich von einer für die Vorbereitung des 5. RP zuständigen Arbeitsgruppe vorgeschlagenen 70 % noch die letztlich festgesetzten 80 %. Dem wurde von der Kommission bei Festsetzung der Pauschale für das 6. RP stillschweigend Rechnung getragen (siehe Ziffer 38).

31. Gemäß der erklärten Absicht der Kommission sollte das Vollkostenmodell mit Gemeinkostenpauschale (FF) eine Alternative für unter dem Zusatzkostenmodell (AC) teilnehmende Einrichtungen darstellen. In der Praxis stand es aber allen an Aktionen auf Kostenteilungsbasis beteiligten Einrichtungen offen. Durch die Öffnung des Vollkostenmodells mit Gemeinkostenpauschale (FF) für alle Arten von Teilnehmern räumte die Kommission Einrichtungen, die zuvor nach dem Vollkostenmodell (FC) abgerechnet hatten und deren tatsächliche Gemeinkosten weniger als 80 % betrug, die Möglichkeit ein, bei gleichen zugrunde liegenden Kosten eine höhere finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft zu erhalten. Ende 2002 hatte die Kommission noch nicht im Detail erhoben, welche Art von Einrichtungen sich für das Vollkostenmodell mit Gemeinkostenpauschale (FF) entschieden hatten (siehe Ziffer 40).

32. Bei der Verhandlung von Verträgen für indirekte FTE-Aktionen vereinbarten einige Kommissionsdienststellen Sätze unter 80 % der direkten erstattungsfähigen Personalkosten für Teilnehmer, die das Vollkostenmodell mit Gemeinkostenpauschale (FF) zugrunde legten. Die Durchführungsverordnung des 5. RP gestattet einen derartigen Ansatz nur dann, wenn die niedrigeren Sätze von den Teilnehmern auf der Grundlage ihrer internen Vorschriften beantragt wurden ⁽²⁾. Im Interesse einer effizienteren Verwendung der Gemeinschaftsmittel wäre es sinnvoll gewesen, in der Rechtsgrundlage eine allgemeine Klausel vorzusehen, wonach die Sätze (bis zu einer gewissen Schwelle) auf der Grundlage der von der teilnehmenden Einrichtung belegten Durchschnittssätze ausgehandelt werden (siehe Ziffer 36).

33. Auch in Bezug auf Begleitmaßnahmen (Maßnahmen-typ 5) wurden die Pauschalsätze für indirekte Kosten, die (ausgenommen für „Finanzvereinbarungen“ des Maßnahmentyps 5) bis zu 80 % der erstattungsfähigen Personalkosten ausmachen können, in der Regel niedriger ausgehandelt. Bei diesen Pauschalsätzen handelte es sich aber meistens um für das Konsortium festgesetzte Durchschnittssätze, die nicht auf der Grundlage der tatsächlichen Kostenstruktur der einzelnen Teilnehmer ermittelt wurden. Außerdem wurde die Festsetzung der Sätze vorwiegend durch die Höhe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bestimmt, und nicht unbedingt durch eine Evaluierung der zugrunde liegenden Kostenstruktur. Die Kommission begründete in der Regel auch nicht, warum ein bestimmter Satz als Ergebnis einer Verhandlung festgesetzt wurde.

Zusätzlicher Verwaltungsaufwand und operative Probleme aufgrund der Überlappung verschiedener Rahmenprogramme

34. Charakteristischerweise überschneiden sich bei den FTE-Rahmenprogrammen zwangsläufig die Durchführungsphasen der aufeinander folgenden Rahmenprogramme. Die meisten Verträge über indirekte FTE-Aktionen haben eine Laufzeit zwischen 36 und 48 Monaten, die Laufzeit mancher Verträge beträgt bis zu 60 Monate oder sogar länger. Die im letzten Jahr der Laufzeit des 5. RP (1998 bis 2002) unterzeichneten Verträge können daher bis 2007 laufen. Bis Ende 2002 waren lediglich 51,5 % der insgesamt gebundenen Mittel tatsächlich ausgezahlt (siehe *Anhänge 2A und 2B*). Folglich wird die Verwaltung der Verträge über indirekte FTE-Aktionen des 5. RP während der Laufzeit des 6. RP (2002 bis 2006) weiterlaufen. Dies war auch beim 4. RP (1994 bis 1998) der Fall, das parallel zum 5. RP verwaltet werden musste und nach wie vor nicht vollständig abgeschlossen ist. Eine Hauptauswirkung dieser Überschneidung von Rahmenprogrammen besteht darin, dass sowohl die Kommission als auch die betroffenen Teilnehmer für die Verwaltungs- und Finanzvorschriften und vertraglichen Verpflichtungen parallele Systeme betreiben müssen. Bei Änderung der Regelungen von einer Programmlaufzeit zur nächsten sollten sowohl der Gesetzgeber als auch die Kommission die Auswirkungen dieser Änderungen auf die Verwaltung indirekter FTE-Aktionen und den dadurch für die Kommission und die Teilnehmer entstehenden Verwaltungsaufwand stärker berücksichtigen (siehe Ziffer 50).

Fortbestehende Abweichungen bei der Auslegung der Rechtsvorschriften der Durchführungsverordnung während der gesamten Laufzeit des 5. RP

35. Die Kommission räumte in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten ⁽³⁾ bereits Unzulänglichkeiten im Zusammenhang mit der Verwaltung und Kontrolle indirekter FTE-Aktionen des 5. RP ein. Die in der Durchführungsverordnung und den Musterverträgen festgelegten Verfahren und Vorschriften — wie beispielsweise die vertragliche Verpflichtung zur Führung bestätigter Arbeitszeitchecklisten, die Behandlung von Vertragsänderungen, die Verwendung der Kostenerstattungssysteme und die Erstattung der Mehrwertsteuer — wurden von den Kommissionsdienststellen uneinheitlich angewandt (siehe Ziffern 32 und 51). Diese uneinheitliche Anwendung betrifft die gesamte Laufzeit des 5. RP. Die abweichende Auslegung der Vertragspflichten und der Vorschriften über die Erstattungsfähigkeit wurden durch das Fehlen einer zentralen Servicefunktion „Verfahrens- und Rechtsberatung“ noch verschärft (siehe Ziffer 122).

Änderungen für das 6. RP (2002—2006)

Rat und Parlament lehnen Vorschläge zur Vereinfachung der Abrechnungsmodelle ab

36. Um das Risiko zu verringern, dass Zuwendungsempfänger — unbeabsichtigt oder beabsichtigt — nichterstattungsfähige Ausgaben geltend machen, und um ein präziseres und effizienteres Finanzmanagement indirekter FTE-Aktionen zu ermöglichen, empfahl der Hof in seinem Jahresbericht 2001 eine grundlegende Vereinfachung der Abrechnungsmodelle. Die drei wichtigsten

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 996/1999 der Kommission, Artikel 14.

⁽²⁾ Beschluss 1999/65/EG des Rates, Artikel 12; Verordnung (EG) Nr. 996/1999, Artikel 14; Mustervertrag für „FTE-Projekte“ des Maßnahmentyps 1, Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe b).

⁽³⁾ Mitteilung der Kommission — Synthese der Jährlichen Tätigkeitsberichte 2002 der Generaldirektionen und Dienste, Ziffer 5.3.4, KOM(2003) 391 endg. vom 9. Juli 2003.

Kostenerstattungssysteme (AC, FC und FF) sollten durch ein einziges Modell ersetzt und die zehn Kostenkategorien auf drei reduziert werden (und zwar „Personalkosten“, „Koordinierungskosten“ und „spezielle Kosten“), wobei die Anwendung von Pauschalsätzen ausgeweitet werden sollte ⁽¹⁾. Diese Sätze sollten unter Einhaltung einer Obergrenze auf der Grundlage der von den teilnehmenden Einrichtungen belegten Durchschnittssätze ausgehandelt werden (siehe Ziffer 32).

37. Die Kommission bestätigte in ihrer Antwort, dass ein derart grundlegend vereinfachtes Kostenerstattungssystem „wirklich eine Vereinfachung bedeutet und gleichzeitig der Gemeinschaft wie auch den Vertragspartnern rechtliche und finanzielle Sicherheit“ geboten hätte. Ein derartiges System wurde dem Gesetzgeber von der Kommission im Rahmen der Ausarbeitung der Regeln für die Teilnahme sowie für die Verbreitung der Ergebnisse für das 6. RP (2002—2006) vorgeschlagen. Der Vorschlag wurde vom Rat und Europäischen Parlament jedoch abgelehnt.

38. Auf der Grundlage der in Anhang III des Beschlusses Nr. 1513/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zum 6. RP enthaltenen Bestimmungen blieb die Kommission letztlich — wie beim 5. RP — bei drei Kostenabrechnungsmodellen: Vollkostenmodell mit tatsächlichen indirekten Kosten (FC), Vollkostenmodell mit Pauschale für indirekte Kosten (FCF) und Zusatzkostenmodell mit Pauschale für indirekte Kosten (AC) ⁽²⁾. Die Hauptänderung gegenüber dem 5. RP besteht in der Kürzung des Pauschalsatzes für indirekte Kosten im Rahmen des Abrechnungsmodells „Vollkosten mit Pauschale für indirekte Kosten“ (FCF) von 80 % der erstattungsfähigen Personalkosten auf 20 % aller direkten Kosten ausgenommen Unterverträge. Darüber hinaus wird im Mustervertrag jetzt auch vorgegeben, welche Art von Einrichtung welches spezifische Abrechnungsmodell verwenden darf oder muss ⁽³⁾. Gemessen an der Zahl der verschiedenen Systeme jedoch wurde für das 6. RP keine echte Vereinfachung erzielt.

Streichung der Kostenkategorien verringert die Möglichkeiten eines wirklichen Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft

39. Abgesehen von einer Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Kosten finden sich im Mustervertrag für das 6. RP keine einzelnen Kostenkategorien mehr ⁽⁴⁾. Folglich sind die direkten Kosten nicht länger durch ihre Art gerechtfertigt (d. h. „Personal“, „Unterverträge“, „langlebige Güter“ usw.) ⁽⁵⁾. Dies scheint zwar eine Vereinfachung darzustellen, die völlige Streichung der Kostenkategorien weist nach Auffassung des Hofes aber folgende Nachteile auf:

- Die Darstellung der Finanzdaten durch den Vertragspartner verliert dadurch an Klarheit und Vergleichbarkeit und erschwert somit die Kontrolle für die Vorlage eines für die Kostennachweise erforderlichen Auditzertifikats durch den externen Wirtschaftsprüfer (siehe auch Ziffern 44 und 45).
- Der Spielraum für wirksame Plausibilitätskontrollen bezüglich der Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten bei der Bearbeitung von Kostennachweisen und Zahlungen ist erheblich eingengt. Da Schlüsselinformationen zu Personalkosten oder Arbeitsstunden nicht länger angegeben werden, gestaltet sich die Überwachung des wissenschaftlichen Projektfortschritts und dessen Abgleich mit den entstandenen Kosten noch schwieriger, und zwar sowohl für die wissenschaftlichen Koordinatoren als auch für die externen Sachverständigen und die Kommission.

Gegenüber dem ursprünglich vorgeschlagenen vereinfachten Kostenerstattungsmodell schränkt die völlige Streichung der Kategorien somit die Möglichkeiten für einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gemäß Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 2321/2002 ein.

Erstattung von Kosten, die bereits von der öffentlichen Hand finanziert werden

40. In den Rechtsgrundlagen für das 5. RP, der Durchführungsverordnung und den entsprechenden Musterverträgen wird nicht ausdrücklich festgelegt, dass aus nationalen Haushaltsmitteln finanzierte laufende Kosten nicht erstattungsfähig sind. Dies steht

⁽¹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2001, Ziffer 4.47.

⁽²⁾ Beschluss Nr. 1513/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2002 über das Sechste Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration als Beitrag zur Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums und zur Innovation (2002—2006), insbesondere Anhang III, Punkt 2, Tabelle „FTE-Tätigkeiten und finanzieller Beitrag der Gemeinschaft, gegliedert nach Instrumenten“, Fußnoten 1 und 3, ABl. L 232 vom 29.8.2002.

⁽³⁾ Unter dem 6. RP wird das Kriterium der Zweckmäßigkeit des Rechnungsführungssystems der Teilnehmer beibehalten, ist aber an bestimmte Arten von Rechtspersonen geknüpft. Die Teilnehmer dürfen das Abrechnungsmodell wechseln (vom AC zum FCF oder vom FC und FCF zum FC), sofern das neue Modell in Folgeverträgen durchgängig verwendet wird.

⁽⁴⁾ „Commission Decision (C(2003)3834, 23 October 2003) modifying Commission Decision C(2003)799 of 17 March 2003, establishing a model contract in the framework for implementation of the sixth framework programme of the European Community and the European Atomic Energy Community (2002—2006), and the Commission Decision C(2003)2567 of 18 July 2003, establishing a derived model contract for the actions aiming at the promotion and development of human resources and mobility for the implementation of the sixth framework programme of the European Community (2002—2006)“. (Anm. d. Übers.: Dokumente liegen in deutscher Sprache nicht vor).

⁽⁵⁾ Gemäß den Bestimmungen für das 6. RP müssen direkte Kosten lediglich dem Projekt direkt zugeordnet werden und vom Vertragspartner in Übereinstimmung mit seinem Buchführungssystem entsprechend kenntlich gemacht werden. Ebenso wenig werden spezifische Auflagen bezüglich der Erstattungsfähigkeit von Kosten gemacht (wie beispielsweise in Artikel 13 der Kommissionsverordnung (EG) Nr. 996/1999 für das 5. RP).

z. B. im Gegensatz zu den für die Strukturfonds geltenden Vorschriften⁽¹⁾. Die Kommission erstattete bei einer Reihe indirekter FTE-Aktionen Kosten, die bereits von den Mitgliedstaaten oder einer ihrer öffentlichen Einrichtungen abgedeckt wurden. Dieses Problem hat sich verschärft, als die Kommission das Vollkostenmodell (FC) und das Vollkostenmodell mit Gemeinkostenpauschale (FF) für Einrichtungen der öffentlichen Hand öffnete und deren Inanspruchnahme während der Laufzeit des 5. RP aktiv förderte (siehe auch Ziffer 31). Im Rahmen dieser Abrechnungsmodelle war es öffentlichen Stellen möglich, Personalkosten für Beamte oder öffentliche Bedienstete geltend zu machen, selbst in Fällen, in denen die Betroffenen nicht ausdrücklich für das Projekt abgeordnet waren, wie dies vom nationalen Gesetz vorgeschrieben ist. Diese Kosten wurden nicht vom Teilnehmer direkt getragen und sollten daher für eine Gemeinschaftsförderung nicht in Betracht kommen.

41. Im Rahmen des 6. RP können bereits aus nationalen Haushaltsmitteln finanzierte Kosten erstattet werden, sofern die teilnehmende Rechtsperson frei über diese Mittel verfügen kann⁽²⁾. Auf lange Sicht besteht das Risiko bei der Erstattung bereits von den Mitgliedstaaten geförderter Kosten darin, dass die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft die nationale Forschungsförderung ersetzt anstatt sie zu ergänzen.

Grundsatz der Solidarhaftung, wie ursprünglich von der Kommission vorgeschlagen, durch Rat und Parlament abgeschwächt

42. Der Hof empfahl auch, dass jeder Teilnehmer eines Konsortiums für die Verwendung des Gemeinschaftsbeitrags zu der indirekten FTE-Aktion solidarisch haften solle (ausgenommen

Teilnehmer wie öffentliche Universitäten, die aus rechtlichen Gründen nicht gesamtschuldnerisch haftbar gemacht werden können)⁽³⁾. Der Grundsatz der Solidarhaftung der Teilnehmer war in Artikel 13 des geänderten Vorschlags der Kommission über Regeln für die Teilnahme und für die Verbreitung der Ergebnisse zur Umsetzung des 6. RP ausdrücklich enthalten. Die Haftung wurde später auf Wunsch des Rates und des Parlaments eingeschränkt. Wie im 5. RP tragen die Teilnehmer auch im 6. RP gemeinsam die Verantwortung für die technische Durchführung der indirekten FTE-Maßnahmen, die finanzielle Haftung jedes einzelnen Teilnehmers ist jedoch auf die Summe der erhaltenen Zahlungen begrenzt⁽⁴⁾.

Rat und Parlament schließen sich der Empfehlung des Hofes in Bezug auf Sanktionen an

43. Der Empfehlung des Hofes bezüglich eines stärkeren Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft wird unter dem 6. RP durch die Möglichkeit, gemäß Verordnung Nr. 2988/95 des Rates Sanktionen zu verhängen, voll und ganz Rechnung getragen⁽⁵⁾. Gemäß Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 2321/2002 darf die Kommission den vorschriftswidrig gezahlten Betrag wiedereinziehen und außerdem einen Vertragspartner, der überhöhte Kosten geltend gemacht und folglich zu Unrecht einen finanziellen Beitrag erhalten hat, mit einer Geldbuße belegen.

Wesentliche Probleme im Zusammenhang mit Auditzertifikaten nach wie vor ungelöst

44. In Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 2321/2002 des Rates, wonach die Kostennachweise für indirekte FTE-Aktionen des 6. RP von einem externen Wirtschaftsprüfer oder — bei öffentlichen Einrichtungen — von einem dafür zuständigen Bediensteten des öffentlichen Dienstes bestätigt werden müssen, werden frühere Empfehlungen des Hofes aufgegriffen⁽⁶⁾. Gemäß der Definition im Mustervertrag für das 6. RP besteht der Umfang dieser Prüfung in der Bestätigung, dass „(...) die in diesem Zeitraum entstandenen Kosten vertragskonform sind“. Die Wirtschaftsprüfer werden vom Vertragspartner ausgewählt und bezahlt, das Auditzertifikat ist danach der Kommission vorzulegen. Innerhalb der im Vertrag festgesetzten Grenzen werden die Kosten für diese Auditzertifikate von der Gemeinschaft in voller Höhe erstattet. Die Kommission hat während der Laufzeit des 5. RP zwei Pilotaktionen zu Auditzertifikaten durchgeführt. Die Kommission bewertete die Wirksamkeit und Zuverlässigkeit der Auditzertifikate aber nicht mehr rechtzeitig, um daraus Erkenntnisse für die Vorbereitung des 6. RP zu gewinnen.

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABl. L 161 vom 26.6.1999; Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission vom 28. Juli 2000 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierte Operationen, ABl. L 193 vom 29.7.2000; Insbesondere Regeln für die Zuschussfähigkeit Nr. 1 „Tatsächlich getätigte Zahlungen“ und Nr. 11 „Bei der Verwaltung und Durchführung der Strukturfondsinterventionen anfallende Kosten“.

⁽²⁾ Verordnung (EG, Euratom) des Rates Nr. 1605/2002 vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 248 vom 16.9.2002; Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates, ABl. L 357 vom 31.12.2002, Artikel 165 „Gewinnverbot“ (Artikel 109 Absatz 2 der Haushaltsordnung); Verordnung (EG) Nr. 2321/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über Regeln für die Beteiligung von Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen an der Durchführung des Sechsten Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft (2002—2006) sowie für die Verbreitung der Forschungsergebnisse, insbesondere Artikel 8 und 14, ABl. L 355 vom 30.12.2002; Commission Decision (C(2003)3834, 23 October 2003) modifying Commission Decision C(2003)799 of 17 March 2003, establishing a model contract for the implementation of the sixth framework programme of the European Community and the European Atomic Energy Community (2002—2006), and the Commission Decision C(2003)2567 of 18 July 2003, establishing a derived model contract for the actions aiming at the promotion and development of human resources and mobility for the implementation of the sixth framework programme of the European Community (2002—2006). (Anm. d. Übers.: Dokumente liegen in deutscher Sprache nicht vor).

⁽³⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2001, Ziffer 4.50; Sonderbericht Nr. 9/99 „Forschung im Bereich der Fischerei, der Landwirtschaft und der Agroindustrie“, Ziffer 117.

⁽⁴⁾ Gemäß Artikel 13 Absatz 2 „Durchführung der indirekten Maßnahmen“ der Verordnung (EG) Nr. 2321/2002 heißt es lediglich, dass jeder Teilnehmer „[...] für die Verwendung des finanziellen Beitrags der Gemeinschaft entsprechend seinem Anteil an dem Vorhaben [haftet], und zwar maximal in Höhe des Gesamtbetrags der von ihm erhaltenen Zahlungen“.

⁽⁵⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2001, Ziffer 4.51; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffer 4.40, ABl. C 359 vom 15.12. 2001; Sonderbericht Nr. 9/99 „Forschung im Bereich der Fischerei, der Landwirtschaft und der Agroindustrie“, Ziffer 117.

⁽⁶⁾ Sonderbericht Nr. 17/98 „Joule—Thermie“; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2001, Ziffer 4.48.

45. Im Gegensatz zum 5. RP müssen Teilnehmer an indirekten FTE-Aktionen des 6. RP lediglich die je Tätigkeit insgesamt entstandenen Kosten darlegen, ohne weiter auf die Art der Ausgaben einzugehen (z. B.: Personalkosten und aufgewendete Stunden). Die Kommission wird sich also bei der Evaluierung der Realität, Erstattungsfähigkeit und Richtigkeit der im Zusammenhang mit dem 6. RP geltend gemachten Kosten fast ausschließlich auf Auditzertifikate verlassen müssen. Deren Verlässlichkeit wird gegenwärtig allerdings dadurch beeinträchtigt, dass wesentliche Voraussetzungen noch nicht erfüllt sind, denn:

- im Mustervertrag für das 6. RP wird lediglich die Mindestqualifikation der Wirtschaftsprüfer festgelegt ⁽¹⁾. Die Kommission hat jedoch Umfang und Ausmaß der vorzunehmenden Prüfungsarbeiten noch nicht klar geregelt ⁽²⁾. Werden die übrigen wesentlichen Prüfungsaspekte von der Kommission nicht definiert, besteht ein erhebliches Risiko, dass die Auditzertifikate für eine wirksame Kontrolle von Zahlungen auf der Grundlage von Kostennachweisen nicht ausreichen;
- sollen die Auditzertifikate zu einem wirksamen Kontrollmechanismus werden, muss sich die Kommission davon überzeugen, dass die externen Wirtschaftsprüfer ihre Prüfungen unabhängig durchführen. Insbesondere sollte die Kommission eine Strategie ausarbeiten, nach der fallweise überprüft wird, dass die übermittelten Auditzertifikate gemäß diesen Mindestanforderungen und allgemein anerkannten Berufsgrundsätzen erstellt wurden.

Verwaltungsstruktur, -verfahren und -methoden für die Durchführung des 5. RP

Kohärenz der Programm- und Organisationsstruktur

Gemeinsame Verwaltung der sieben Programme des 5. RP durch fünf Generaldirektionen

46. Indirekte Aktionen des 5. RP werden von fünf Generaldirektionen verwaltet, ausgenommen die Gemeinsame Forschungsstelle der Kommission (siehe Ziffer 3). Diese fünf Generaldirektionen sind vier Mitgliedern der Kommission berichtspflichtig, wobei das für die Generaldirektion Informationsgesellschaft zuständige Mitglied der Kommission gleichzeitig auch

für die Generaldirektion Unternehmen zuständig ist. Zum Vergleich: Sieben Generaldirektionen waren für die Verwaltung indirekter FTE-Aktionen des 4. RP zuständig ⁽³⁾. Historisch betrachtet spiegelt diese gemeinsame Verwaltung das Bestreben wider, die politische Zielsetzung der Kommission in unterschiedlichen Bereichen zu unterstützen und aus der Forschungstätigkeit Anregungen für künftige Gemeinschaftsinitiativen zu gewinnen.

47. Abgesehen vom Programm „Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft“ und dem umweltspezifischen Teil des Programms „Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung“ werden alle thematischen Programme von mehr als einer Generaldirektion abgewickelt ⁽⁴⁾. Bei der Vorbereitung des 5. RP zielte die Kommission darauf ab, zwei Generaldirektionen (Forschung und Informationsgesellschaft) die Durchführung des 5. RP zu übertragen, wobei aber in die Verwaltung bestimmter thematischer Programme auch andere Generaldirektionen eingebunden bleiben sollten. Die thematischen Programme wurden somit auf verschiedene Kommissionsdienststellen aufgeteilt. Während durch die Aufteilung der Vertrags- und Projektverwaltung für ein einziges Programm auf mehrere Generaldirektionen die Servicefunktionen vervielfacht wurden, konnte nicht nachgewiesen werden, dass diese Organisationsstruktur eine Verbesserung der Verwaltung der wissenschaftlichen Aspekte dieser Programme bewirke.

48. Die Kommission begründete die Einrichtung eines zweiten, weitgehend unabhängigen „Poles“ bei der Generaldirektion Informationsgesellschaft mit der rasanten Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie und deren Verknüpfung mit den diesbezüglichen Normen, Standards und Verordnungen, die ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich dieser Dienststelle fallen. Das Argument der wissenschaftlichen Spezifität und Verknüpfung mit einem bestimmten Rechtsrahmen gilt allerdings auch für andere Forschungsgebiete, wie z. B. Biowissenschaften. Außerdem haben die verwaltungstechnischen Erfordernisse von Forschungsprogrammen im Großen und Ganzen nichts mit dem jeweiligen Forschungsbereich zu tun.

⁽¹⁾ Im 6. RP kann jeder Vertragspartner seinen Wirtschaftsprüfer frei wählen, sofern der externe Prüfer gegenüber dem Vertragspartner unabhängig ist; er muss darüber hinaus befähigt sein, Pflichtprüfungen der Rechnungslegungsunterlagen gemäß der 8. Richtlinie des Rates (84/253/EWG) vom 10. April 1984 oder vergleichbarer nationaler Verordnungen durchzuführen.

⁽²⁾ Wie z. B. Mindestanforderungen in Bezug auf Wesentlichkeit, Konfidenzniveau, Art der Prüfungsarbeiten, Dokumentation der Prüfungsarbeiten, Format und Inhalt des Berichts über das kontradiktorische Verfahren zwischen Prüfer und Geprüftem, Zugangsrechte der Kommission zu den Arbeitspapieren der Prüfer.

⁽³⁾ Diese Verringerung ist auf die Verschmelzung der Generaldirektion Energie mit der Generaldirektion Verkehr am 1. Januar 2000 sowie auf die Übertragung der Forschungstätigkeiten im Bereich der Landwirtschaft (die im Rahmen des Programms FAIR „Forschung im Bereich der Fischerei, Landwirtschaft und Agroindustrie“ des 4. RP von der Generaldirektion Landwirtschaft verwaltet wurden) auf die Generaldirektion Forschung zurückzuführen.

⁽⁴⁾ Während das Programm „Lebensqualität und Management lebender Ressourcen“ von der Generaldirektion Forschung und der Generaldirektion Fischerei abgewickelt wird, sind für die Programme „Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum“ und „Erhalt des Ökosystems — Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung — nicht nukleare Energie“ die Generaldirektion Forschung und die Generaldirektion Energie und Verkehr zuständig. Darüber hinaus wird von den drei horizontalen Programmen auch das Programm „Förderung der Innovation und der Einbeziehung von kleinen und mittleren Unternehmen“ von den Generaldirektionen Forschung und Unternehmen abgewickelt. Die Programme „Ausbau des Potenzials an Humanressourcen in der Forschung und Verbesserung der sozioökonomischen Wissensgrundlage“ und „Sicherung der internationalen Stellung der Gemeinschaftsforschung“ werden nur innerhalb der Generaldirektion Forschung durchgeführt.

Aufsplitterung der Programme steht im Widerspruch zur ursprünglichen Konzeption eigenständiger Forschungsprogramme

49. Jedes thematische Programm war als eigenständige Einheit konzipiert, die mit geeigneten Verwaltungsstrukturen versehen werden sollte. Fast alle thematischen Programme wurden aber, wie oben erwähnt, von verschiedenen Generaldirektionen gemeinsam verwaltet, wodurch in der Praxis getrennte Verwaltungsstrukturen geschaffen wurden. Darüber hinaus wurden bei der Generaldirektion Forschung ⁽¹⁾, der Generaldirektion Informationsgesellschaft ⁽²⁾ sowie der Generaldirektion Energie und Verkehr ⁽³⁾ spezifische Programme auf verschiedene Direktionen aufgeteilt.

50. Die Aufsplitterung von Programmen steht im Widerspruch zur ursprünglichen Konzeption eigenständiger Forschungsprogramme. Der wesentliche Nachteil besteht in einer sich aus dem Doppelaufwand ergebenden ineffizienten Arbeitsweise. So erhöhte sich beispielsweise durch die Umstrukturierung der Generaldirektion Forschung im Jahr 2001, in deren Rahmen weitgehend autonome, für die Abwicklung von Teilen spezifischer Programme zuständige Direktionen eingerichtet wurden, die Anzahl der Verwaltungs- und Finanzreferate von fünf auf neun. Dies bedeutete, dass bei der Generaldirektion Forschung verfügbare Bedienstete mit der erforderlichen Sachkenntnis in Verwaltungs- und Finanzfragen auf nahezu doppelt so viele Referate wie zuvor aufgeteilt waren. Außerdem entstand durch die Teilung von Programmen zusätzlicher Koordinierungsbedarf in Bezug auf die Bereiche von gemeinsamem Interesse für das gesamte Programm,

wie beispielsweise Programmausschüsse, externe Beratergruppen oder Arbeitsprogramme. Zu diesem Problem kam noch die Notwendigkeit hinzu, die Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Abschluss früherer Rahmenprogramme in diesen Direktionen durchzuführen ⁽⁴⁾ (siehe Ziffer 34).

51. Die gemeinsame Verwaltung des 5. RP durch fünf Generaldirektionen und die Aufsplitterung von Programmen zwischen weitgehend autonomen Direktionen macht den Informationsaustausch zwischen der Kommission und den an FTE-Rahmenprogrammen teilnehmenden Einrichtungen schwieriger und weniger kohärent. Innerhalb eines Programms müssen sich Teilnehmer zu ähnlichen Fragestellungen mit in unterschiedlichen Referaten oder Direktionen tätigen Bediensteten in Verbindung setzen. Es fanden sich mehrere Beispiele, in denen Kommissionsdienststellen Teilnehmern abweichende Auslegungen und unklare (oder sogar widersprüchliche) Anweisungen gaben. Dies zeigt, dass die internen Leitlinien unzulänglich sind, und verdeutlicht den zusätzlichen Fortbildungsbedarf im Hinblick auf die administrativen und finanziellen Aspekte der Verwaltung indirekter FTE-Aktionen (siehe Ziffer 35). Dieses Problem wird durch die hohe Abhängigkeit von Zeitbediensteten im Forschungsbereich und der daraus resultierenden Fluktuation verschärft (siehe Ziffern 72 und 73).

Organisationsstruktur der Kommission trägt den Leitaktionen nicht hinreichend Rechnung

52. Eine wesentliche Neuerung des 5. RP gegenüber dem 4. RP bestand in der Gliederung der thematischen (und in geringerem Ausmaß der horizontalen) Programme in Leitaktionen (siehe Abbildung 3) ⁽⁵⁾. Diese Leitaktionen stellen auf die Prioritäten im Bereich Forschung und technologische Entwicklung und die politische Zielsetzung der Gemeinschaft ab, während generisch ausgerichtete Tätigkeiten und die Förderung der Forschungsinfrastruktur längerfristig der Schaffung von Wissen in spezifischen Bereichen dienen. Durch diese konzentrierten Bemühungen sollte die Wirkung eingesetzter Ressourcen in jedem Bereich, wo FTE-Aktionen eingeleitet wurden, maximiert werden ⁽⁶⁾. Die Zuständigkeit für die Verwaltung von Leitaktionen wurde aber — außer bei dem von der Generaldirektion Informationsgesellschaft abgewickelten Programm „Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft“ — nicht eindeutig einer Organisationseinheit wie einer Direktion oder einem spezifischen Referat innerhalb einer Direktion übertragen. Bei gemeinsam verwalteten Programmen waren einige Leitaktionen sogar unter verschiedenen Generaldirektionen aufgesplittet.

⁽¹⁾ Die Generaldirektion Forschung war von Beginn des 5. RP bis Ende 2000 in drei thematische Gruppen (die neben einer Koordinierungsdirektion aus zwei operationellen Direktionen bestanden) je thematischem Programm untergliedert. Tätigkeiten im Zusammenhang mit Programmausschüssen und Beratungsgruppen wurden ebenso der Koordinierungsdirektion übertragen wie die administrative und finanzielle Abwicklung indirekter FTE-Aktionen. Die beiden horizontalen Programme wurden von jeweils einer Direktion verwaltet. Nach einer Umstrukturierung im Januar 2001 wurden die drei thematischen Programme (sie waren zuvor in drei — neun Direktionen betreffende — „thematische Gruppen“ zusammengefasst und aufeinander abgestimmt worden) unter sechs autonomen Direktionen aufgeteilt. Davon betroffen waren insbesondere das Programm „Lebensqualität und Management lebender Ressourcen“, das Programm „Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum“ und das Programm „Erhalt des Ökosystems — Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung“. Die Verwaltung des horizontalen Programms „Ausbau des Potenzials an Humanressourcen in der Forschung und Verbesserung der sozio-ökonomischen Wissensgrundlage“ (für die zuvor eine Direktion zuständig war) wurde dezentralisiert und von vier autonomen Direktionen gemeinsam übernommen. Die strategischen Aspekte sowie die administrative und finanzielle Abwicklung des Programms „Sicherung der internationalen Stellung der Gemeinschaftsforschung“ wurden direkt dem stellvertretenden Generaldirektor unterstellt, während die wissenschaftliche Begleitung für die meisten FTE-Aktionen den operationellen Direktionen übertragen wurde.

⁽²⁾ Der Aufbau der Generaldirektion Informationsgesellschaft war geprägt von den Leitaktionen des Programms „Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft“. Von den fünf operationellen Direktionen verwaltete — mit einer Ausnahme — jede eine der vier Leitaktionen des thematischen Programms.

⁽³⁾ Bei der Generaldirektion Energie und Verkehr wird das Programm „Erhalt des Ökosystems — Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung — nicht nukleare Energie“ von drei Direktionen parallel verwaltet und das Programm „Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum“ von vier Direktionen, wobei eine Direktion je Programm jeweils eine Koordinierungsfunktion übernimmt.

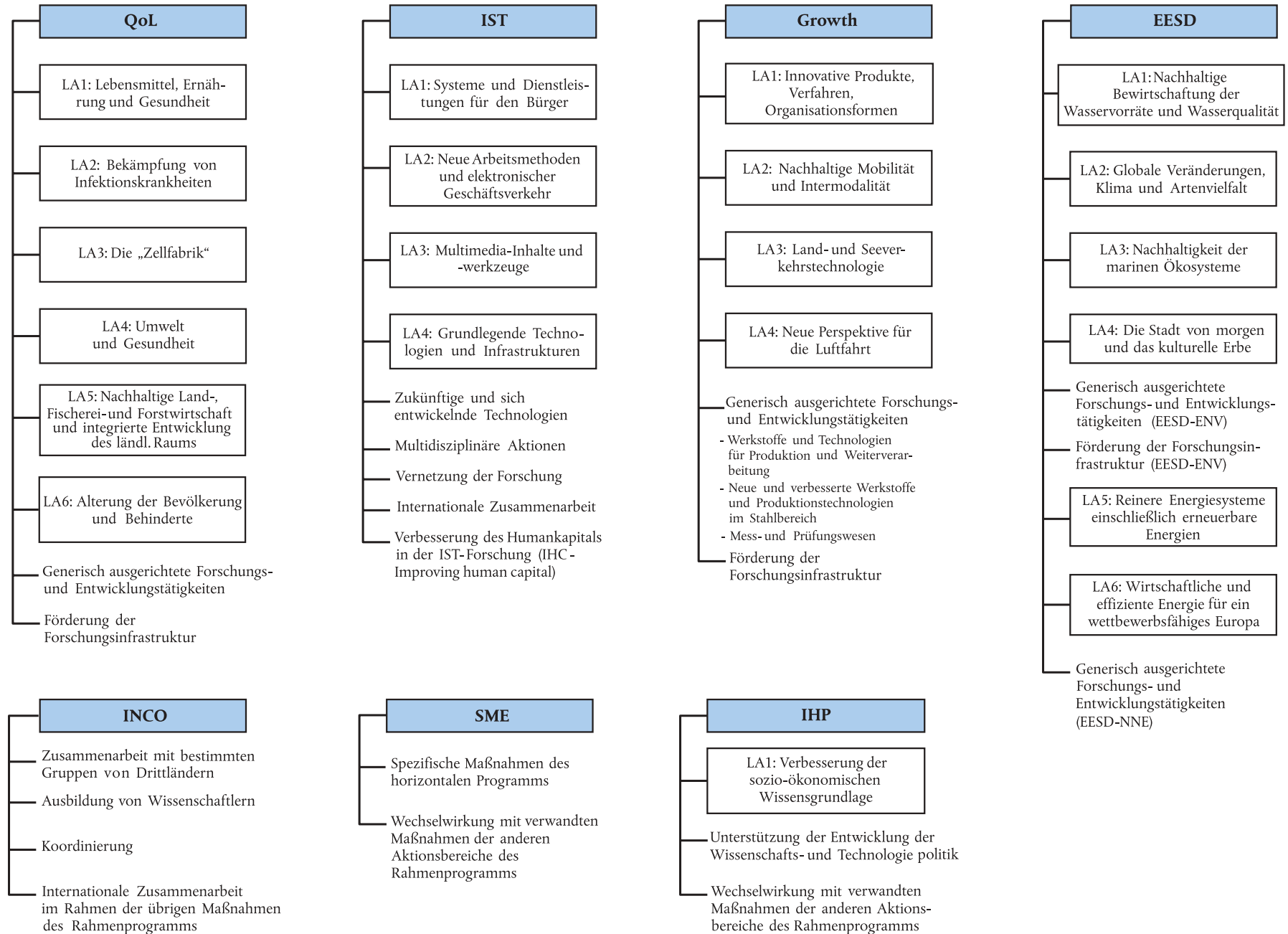
⁽⁴⁾ Die Projektverwaltung sowie die administrative und finanzielle Weiterverfolgung einschließlich des Abschlusses indirekter FTE-Aktionen aus früheren Rahmenprogrammen wird innerhalb der Verwaltungsstrukturen der Nachfolgeprogramme durchgeführt.

⁽⁵⁾ Anhang II des Beschlusses Nr. 182/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

⁽⁶⁾ Europäische Kommission, „Arbeitspapier zu den spezifischen Programmen: Erste Elemente für die Diskussion“, KOM(97) 553 endg. vom 5. November 1997, Punkt 11.

Abbildung 3

Aufteilung der thematischen und horizontalen Programme in Leitaktionen



53. Weitere Forschungstätigkeiten mit Schwerpunkt auf spezifischen sozioökonomischen Fragen und Zielgruppen — wie beispielsweise das Programm „Sicherung der internationalen Stellung der Gemeinschaftsforschung“ und das Programm „Förderung der Innovation und der Einbeziehung von kleinen und mittleren Unternehmen“ — könnten in die thematischen Programme einbezogen werden, wodurch das Rahmenprogramm noch rationaler strukturiert werden könnte. De facto waren Maßnahmen in Bezug auf kleine und mittlere Unternehmen seit Beginn des 5. RP Teil des Programms „Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft“. Überdies wurden bei der Umstrukturierung der Generaldirektion Forschung im Januar 2001 die wissenschaftlichen Aspekte des Programms „Sicherung der internationalen Stellung der Gemeinschaftsforschung“ den operationellen Direktoren übertragen, die die thematischen Programme mit den engsten Berührungspunkten zu dem wissenschaftlichen Bereich verwalten, in den die betreffenden indirekten FTE-Aktionen fallen.

Unzulängliche Koordinierungsmechanismen für das 5. RP

54. Die Kommission beabsichtigte ursprünglich, über einen „Verwaltungsrat“, dem Vertreter aller fünf Generaldirektionen angehören sollten, auf horizontaler Ebene ein Konsultationsforum sowie eine Koordinierungsstruktur einzurichten ⁽¹⁾. Eine derartige Gruppe wurde jedoch bis zum Ende der Laufzeit des 5. RP (1998–2002) nicht ins Leben gerufen. Die Verwaltungsaspekte, in deren Rahmen Konsultation und Koordinierung erforderlich waren — beispielsweise die gemeinsame Evaluierungsplattform, die Handhabung von Vertragsänderungen bzw. die Prüfungsstrategie für das 5. RP — wurden ad hoc in erster Linie auf technischer Ebene behandelt, ohne dass die entsprechende Entscheidungsbefugnis gegeben war.

55. Für sämtliche Programme, einschließlich der gemeinsam von unterschiedlichen Generaldirektionen verwalteten Programmen, wurden spezielle „Direktorengruppen“ als zusätzlicher Koordinierungsmechanismus eingerichtet. Einige dieser Gruppen, z. B. die Direktorengruppe für das Programm „Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum“, traten zum ersten Mal erst Ende 2001 zusammen, dem dritten Jahr der Laufzeit des 5. RP. Diese Gruppen hielten ihre Sitzungen zusätzlich zu den regelmäßigen Sitzungen der Direktoren innerhalb der einzelnen

Generaldirektionen ab. Dem Plan der Kommission zufolge sollten die Sitzungen dieser Gruppen die dienststellenübergreifende Konsultation ersetzen, die jedoch beibehalten wurde, wodurch es zu einer Verdoppelung der Konsultationsverfahren kam ⁽²⁾.

56. Eine Durchsicht der Protokolle zu den Sitzungen der Direktoren der Generaldirektion Forschung zeigte, dass in diesen wöchentlichen Zusammenkünften mit Ausnahme der Planung des Haushalts und der Weiterverfolgung seiner Ausführung Fragen der täglichen Verwaltung der operationellen Programme so gut wie nicht zur Sprache kamen. Insbesondere ab Mitte 2000 traten Planung und Vorbereitung des 6. RP in den Vordergrund. In keinem der Sitzungsprotokolle wurden etwaige Erörterungen zum Abschluss früherer Programme oder zu wissenschaftlichen Ergebnissen indirekter FTE-Aktionen erwähnt, die von der Kommission kofinanziert wurden.

57. Die Kommission erkannte, dass die Tätigkeiten des 5. RP — sogar innerhalb von Generaldirektionen — mangelhaft koordiniert waren. Im Jahr 2001 unterstellte die Generaldirektion Forschung die Verwaltungszuständigkeit für die von ihr abgewickelten Programm(teile) dem stellvertretenden Generaldirektor und folgte damit einer Empfehlung des Hofes. Im selben Jahr wurde der entsprechende bisher offene Posten in der Generaldirektion Informationsgesellschaft besetzt.

Vertragsaufkommen, Dauer der Verfahren und Mittelausstattung des 5. RP

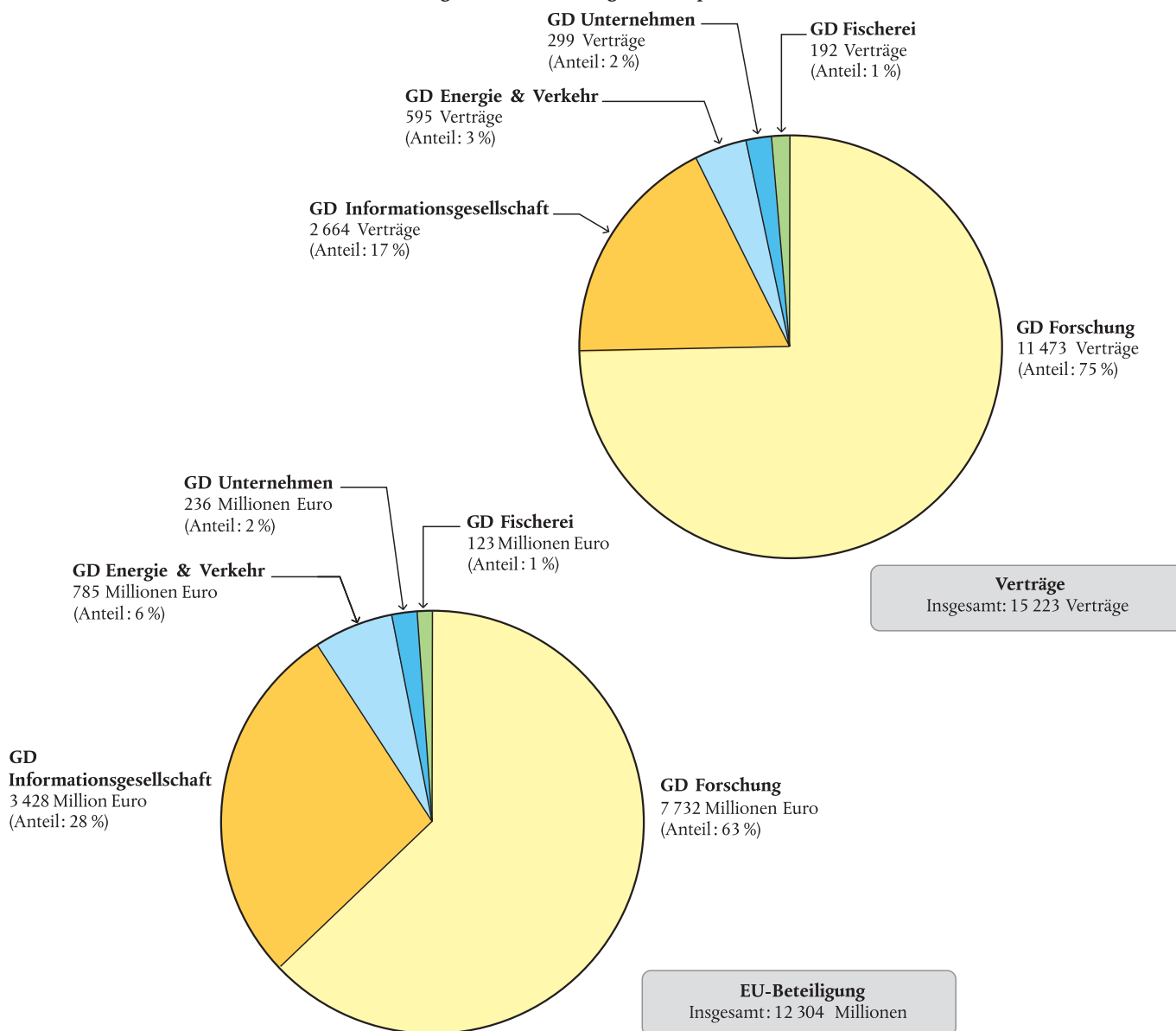
Überwiegender Anteil an Verträgen verwaltet von der Generaldirektion Forschung und der Generaldirektion Informationsgesellschaft

58. Von den 15 223 Verträgen über indirekte FTE-Aktionen des 5. RP werden 92 % von der Generaldirektion Forschung und der Generaldirektion Informationsgesellschaft verwaltet. Diese machen anteilmäßig rund 91 % der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft aus. Für die übrigen Verträge sind die Generaldirektion Energie und Verkehr, die Generaldirektion Unternehmen und die Generaldirektion Fischerei zuständig (siehe Abbildung 4).

⁽¹⁾ Antwort der Kommission auf Ziffer 4.51 im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, ABl. C 343 vom 1.12.2000; Europäische Kommission, „Arbeitspapier zu den spezifischen Programmen: Erste Elemente für die Diskussion“, siehe Abschnitt III, Implementation and management, KOM(97) 553 endg. vom 5. November 1997, S. 8.

⁽²⁾ Gemäß den Durchführungsbestimmungen zu Artikel 21 der Geschäftsordnung der Kommission können die zuständigen Dienststellen im Interesse der Koordination dienststellenübergreifende Koordinierungsgruppen einsetzen. Die Arbeiten dieser Gruppen sind den formellen dienststellenübergreifenden Konsultationen gleichgestellt, sofern in der Gruppe die am meisten betroffenen Dienste repräsentiert sind und ihre Vereinbarungen im Sitzungsprotokoll der Gruppe festgehalten werden (siehe Anhang 3 des Dokuments SEK(2001) 1860 vom 13. November 2001, angenommen von der Kommission am 28. November 2001).

Abbildung 4
Zahl der unterzeichneten Verträge und Finanzbeitrag der Europäischen Union nach Generaldirektion



Quelle: Europäische Kommission, Januar 1999 bis Juli 2003 (nicht geprüft).

59. Das gemessen an dem vertraglich vereinbarten Finanzbeitrag der Europäischen Union wichtigste Programm ist mit 3 428 Millionen Euro das Programm „Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft“, gefolgt vom Programm „Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum“ mit 2 673 Millionen Euro und dem Programm „Lebensqualität und Management lebender Ressourcen“ mit 2 339 Millionen Euro. Auf den Teilbereich nichtnukleare Energie des Programms „Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung“ entfallen 944 Millionen Euro, auf den Teilbereich Umwelt 1 046 Millionen Euro. Die horizontalen Programme „Ausbau des Potenzials an Humanressourcen in der Forschung und Verbesserung der sozio-ökonomischen Wissensgrundlage“, „Sicherung der internationalen Stellung der Gemeinschaftsforschung“ und „Förderung der Innovation und der Einbeziehung von kleinen und mittleren Unternehmen“ werden mit 1 235 Millionen Euro, 403 Millionen Euro bzw. 236 Millionen Euro gefördert (siehe Anhänge 3A und 3B und Abbildung 5).

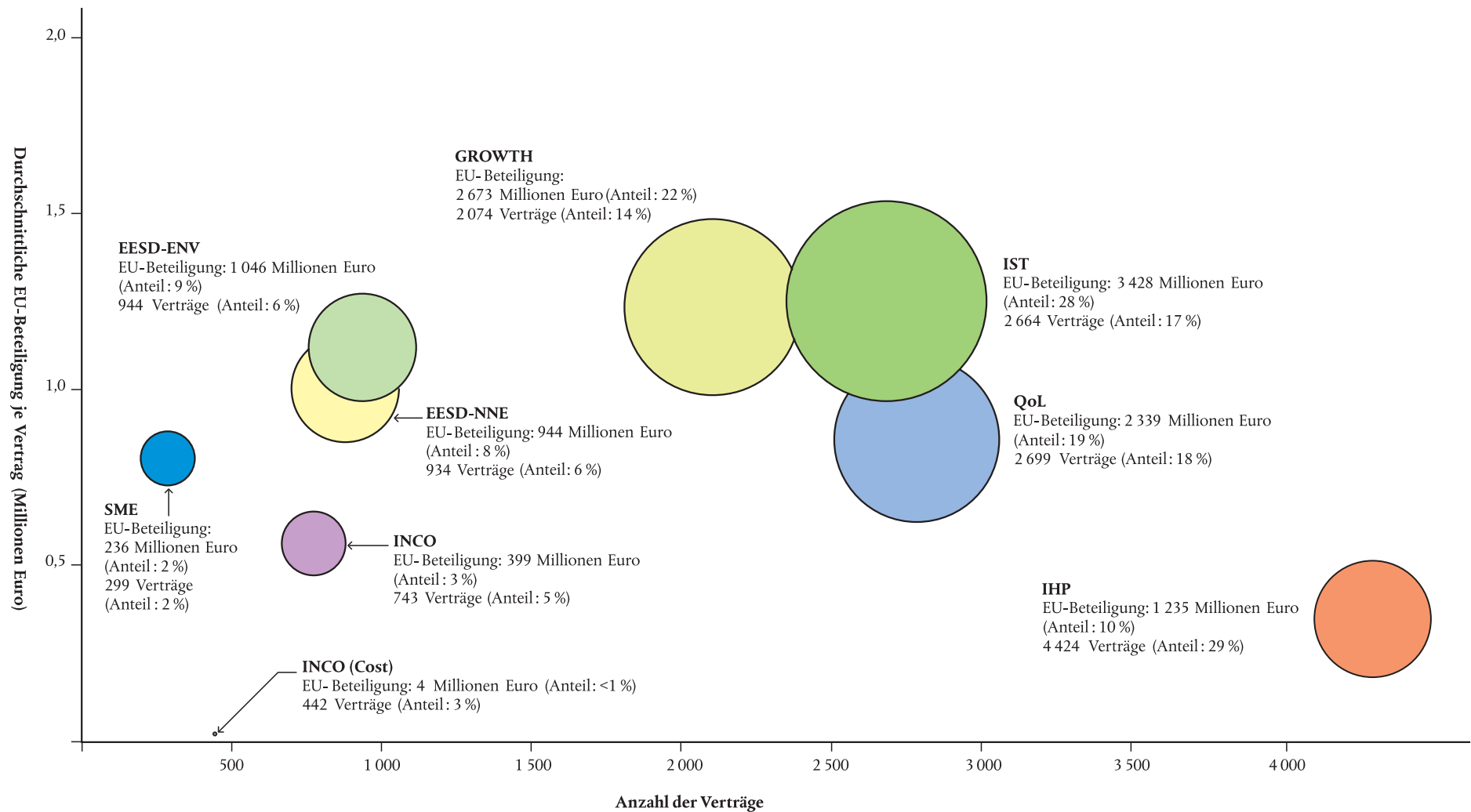
Durch die Verfahren für das 5. RP vergehen bis zur Vertragsunterzeichnung nahezu zwölf Monate

60. Aus der Stichprobe geprüfter Verträge über indirekte FTE-Aktionen des 5. RP geht hervor, dass die für den Vertragsabschluss erforderliche Zeit ab der Bekanntgabe einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen bis zur Unterzeichnung eines Vertrags durch die Kommission im Durchschnitt 348 Kalendertage betrug. Zwischen dem Eingang des Vorschlags und der Unterzeichnung eines Vertrags über die indirekten FTE-Aktionen durch die Kommission vergingen durchschnittlich 263 Kalendertage⁽¹⁾ (siehe Abbildung 6).

⁽¹⁾ Diese Feststellung steht im Einklang mit einer für das Überwachungsgremium für das Rahmenprogramm vorbereiteten Erhebung der Kommission, wonach im Durchschnitt zwischen dem Ende der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen und der Vertragsunterzeichnung bezogen auf alle Programme und Maßnahmentypen 268 Arbeitstage liegen.

Abbildung 5

Gebundener Finanzbeitrag der Europäischen Union nach Programm



NB: Die Größe der Kreise entspricht der im Rahmen der einzelnen Programme für indirekte FTE-Aktionen insgesamt bereitgestellten EU-Beteiligung.

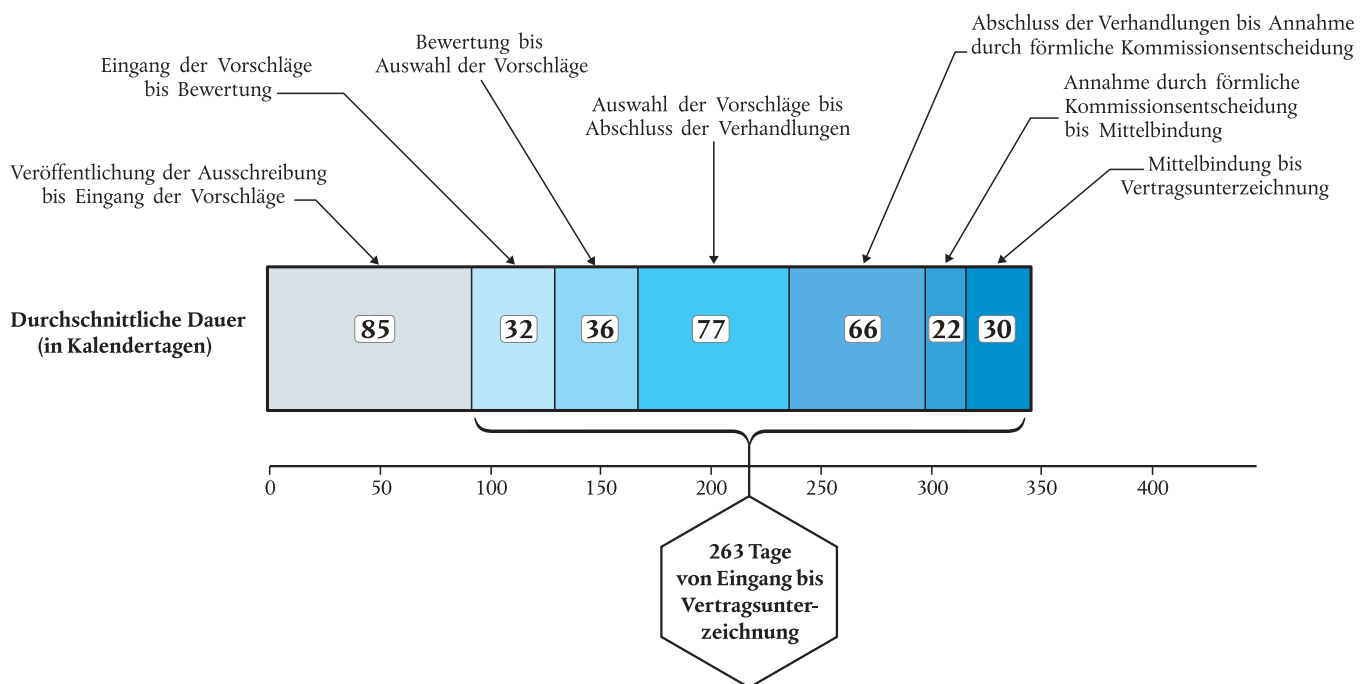
Quelle: Europäische Kommission, Januar 1999 bis Juli 2003 (nicht geprüft).

61. Dass die Verfahren bis zur Vertragsunterzeichnung übermäßig lange dauern, ist zum Teil bedingt durch die Vorgaben in den Rechtsgrundlagen für das 5. RP (z. B. feste Termine für die Einreichung von Vorschlägen oder die obligatorische Konsultation der Programmausschüsse), in der Geschäftsordnung der Kommission (z. B. die Frist von zehn Arbeitstagen für das der Vorlage der ausgewählten und verhandelten Vorschläge vor dem Generalsekretariat vorangehende dienststellenübergreifende Konsultationsverfahren) oder auch der Haushaltsordnung (wie z. B. die Jährlichkeit des Haushalts). Weitere Gründe sind in den Verwaltungspraktiken zu sehen, die im Ermessen der Kommissionsdienste liegen (wie Auswahl und Annahme von Vorschlägen in Losen⁽¹⁾ oder Häufigkeit der dienststellenübergreifenden Konsultation). Der Generaldirektion Informationsgesellschaft gelang es beim Programm „Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft“, (unter Beibehaltung der bestehenden Verfahren) die durchschnittliche Zeitdauer bis zum Vertragsabschluss von 274 Kalendertagen nach Ablauf der Aufforderung (für

die 1. bis 5. Aufforderung) auf 138 Kalendertage (für die 6. bis 8. Aufforderung in den Jahren 2001 und 2002) zu kürzen. Dies macht deutlich, dass hier nach wie vor ein erhebliches Verbesserungspotenzial für andere Programme besteht⁽²⁾.

62. Bei der Ausarbeitung des 5. RP schlug die Kommission zunächst vor, die Konsultation der Programmausschüsse auf strategische Fragen wie z. B. die Erstellung von Arbeitsprogrammen, Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen oder Genehmigungen von Anpassungen in Bezug auf die vorläufige Verteilung der Fördermittel für die einzelnen Programme zu beschränken⁽³⁾. Der Gesetzgeber aber wies den Programmausschüssen eine wichtigere Rolle zu, denn die Kommission muss vor jeder Entscheidung betreffend die Auswahl einer zur Förderung vorgeschlagenen indirekten FTE-Aktion (vorbehaltlich programmspezifischer Schwellenwerte) eine befürwortende Stellungnahme der

Abbildung 6

Bearbeitungsdauer bis Vertragsabschluss

NB: Auf der Grundlage einer Stichprobe von geprüften indirekten FTE-Aktionen.

Quelle: Rechnungshof.

⁽¹⁾ Vorschläge für indirekte FTE-Aktionen werden im Rahmen eines oder mehrerer Lose (zu einer spezifischen Aufforderung und ihrer Evaluierung) bearbeitet. Folgerichtig werden Vorschläge zu einer spezifischen Aufforderung erst zur Auswahlentscheidung vorgelegt, wenn die Verhandlungen zu allen Vorschlägen eines Loses abgeschlossen sind (oder, im Fall mehrerer Lose, eine interne Frist abgelaufen ist). Daher ist die bis zur Kommissionsentscheidung erforderliche Zeit immer der Zeitraum für die längste Verhandlung (oder eine vorab festgesetzte Frist) für ein bestimmtes Los. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass vor allem Programmausschüsse fordern, dass die Lose alle nach der Evaluierung übernommenen Vorschläge vollständig enthalten.

⁽²⁾ Beschluss des Rates 1999/65/EG, Artikel 9 Absatz 4: „Vorbehaltlich gesetzlicher Auflagen und der Notwendigkeit, die Anforderungen der Transparenz und der Gleichbehandlung zu beachten, gestaltet die Kommission die Verfahren für die Einreichung, Auswahl und Annahme von Vorschlägen so kurz, wie dies nach vernünftigem Ermessen möglich ist, und begrenzt die Verwaltungskosten für die Antragsteller und für die Kommission auf das erforderliche Mindestmaß.“

⁽³⁾ Europäische Kommission, „Arbeitspapier zu den spezifischen Programmen: Erste Elemente für die Diskussion“, siehe Abschnitt III, Implementation and management, KOM(97) 553 endg. vom 5. November 1997, S. 7.

Programmausschüsse erhalten ⁽¹⁾. Ein Überspringen der Programmausschüsse könnte die durchschnittlich bis zum Vertragsabschluss über indirekte FTE-Aktionen erforderliche Zeit um bis zu einen Monat verkürzen, ohne die Qualität des Auswahlverfahrens zu beeinträchtigen.

Verzögerungen bei der Einrichtung der gemeinsamen Evaluierungsplattform

63. Die Kommission versuchte ferner auf verschiedenen Wegen, die Effizienz und Wirksamkeit der Verwaltungsstruktur des 5. RP zu erhöhen, insbesondere durch Schaffung gemeinsam genutzter Servicefunktionen wie z. B. einer gemeinsamen Evaluierungsplattform. Überdies beschloss sie, administrative und logistische Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Evaluierung der für die thematischen und horizontalen Programme des 5. RP zur Prüfung eingereichten Vorschläge extern zu vergeben. Der für die Evaluierungsplattform zuständige externe Dienstleister unterstützte die Kommission bei der Evaluierung der Vorschläge, d. h. bei Empfang, Erfassung und Verwaltung der Unterlagen, Gebäudemanagement und der logistischen Organisation. Widersprüchliche Ansichten verschiedener Kommissionsdienststellen führten zu erheblichen Verzögerungen bei der Einrichtung der Evaluierungsplattform. Diese Verzögerungen trugen zu den organisatorischen Problemen während des ersten Jahres des 5. RP bei ⁽²⁾. Trotz dieser Schwachstellen in der Anfangsphase konnten Effizienz und Wirksamkeit der Verwaltung des 5. RP durch die gemeinsame Evaluierungsplattform erheblich verbessert werden.

64. Neben der gemeinsamen Evaluierungsplattform und CORDIS (www.cordis.lu), einem von der Generaldirektion Unternehmen verwalteten, externen Informationsdienst, entwickelte die Kommission für das 5. RP trotz des beachtlichen Spielraums hierfür keine weiteren gemeinsamen Servicefunktionen. Der Hof ermittelte vier Hauptbereiche, in denen die vorhandenen Servicefunktionen zusammengeführt werden könnten, um dadurch eine wirksamere und effizientere Verwaltung des Rahmenprogramms insgesamt zu ermöglichen (siehe Ziffer 122).

Neukonzeption und Straffung der Verfahren für das 5. RP

65. Anders als bei früheren Rahmenprogrammen wurden die wissenschaftlichen, administrativen und finanziellen Aspekte indirekter FTE-Aktionen auf der Grundlage der Ergebnisse einer von externen Sachverständigen vorgenommenen Evaluierung vor der

formalen Annahme durch die Kommission verhandelt ⁽³⁾. Durch diese Änderung der Verfahren konnte für ein Projekt Einvernehmen über einen endgültigen Voranschlag der erforderlichen Kosten und den Höchstbeitrag der Gemeinschaft im Vorfeld der Kommissionsentscheidung erzielt werden. Dadurch wurde die Verhandlungsposition der Kommissionsdienststellen erheblich gestärkt (siehe Ziffer 92).

66. Die Kommission hat begonnen, ihre Verfahren gemäß den Empfehlungen des Hofes zu straffen. Während der ersten drei Jahre der Laufzeit des 5. RP wurden Vorschläge über indirekte FTE-Aktionen im schriftlichen Verfahren angenommen. Im Jahr 2002 fing die Kommission an, in Übereinstimmung mit Artikel 13 der Geschäftsordnung der Kommission ⁽⁴⁾ ihre Entscheidungen durch Ermächtigung des Kommissionsmitglieds mit nachgeordneter Bevollmächtigung des Generaldirektors zu treffen. Diese Verfahrensänderung ermöglicht eine häufigere Auswahl von Vorschlägen und erlaubt die Dauer der Vorgangsbearbeitung weiter zu verkürzen.

Vertragsstatistiken verdeutlichen verzögerten Start des 5. RP sowie starke Schwankungen der Fallzahlen

67. Die Beschlüsse zur Schaffung der Rechtsgrundlage für das 5. RP wurden mit erheblicher Verspätung verabschiedet. Der Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das 5. RP verzögerte sich bis Dezember 1998, und die Entscheidungen des Rates über die spezifischen Programme wurden erst Ende Februar 1999 angenommen. Dennoch ging die Kommission die politische Verpflichtung ein, den Haushalt für 1999 wie geplant auszuführen. Die ersten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen wurden daher im April 1999 bekannt gegeben, mehrheitlich mit einer Frist bis Juni 1999. In Anbetracht der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer bis zur Vertragsunterzeichnung konnte das Unterzeichnungsverfahren erst im darauf folgenden Jahr abgeschlossen werden (siehe Abbildung 7).

68. Neben dem verspäteten Beginn des 5. RP lassen die Statistiken über die Vertragsunterzeichnung auch einen periodischen Verlauf erkennen, wonach ein hoher Anteil der Verträge regelmäßig im vierten Quartal eines jeden Jahres abgeschlossen wird. Im Jahr 2001 beispielsweise entfielen auf das letzte Quartal 47 % aller in diesem Jahr unterzeichneten Verträge und 49 % des vertraglich vereinbarten Finanzbeitrags der Europäischen Union (siehe Abbildung 7). Dieser periodische Verlauf — mit Spitzen bei der Anzahl der unterzeichneten Verträge gegen Jahresende — liegt bei allen sieben Programmen des 5. RP gleichermaßen vor.

⁽¹⁾ U. a. Entscheidung 1999/167/EG des Rates vom 25. Januar 1999 über ein spezifisches Programm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration auf dem Gebiet „Lebensqualität und Management lebender Ressourcen“ (1998—2002):

- Artikel 7 Absatz 1: „(...) Die Kommission wird von einem Programmausschuss (nachstehend ‚der Ausschuss‘ genannt) unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.“
- Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe a: „(...) Die Kommission erlässt die beabsichtigten Maßnahmen, wenn sie mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmen (...)“.

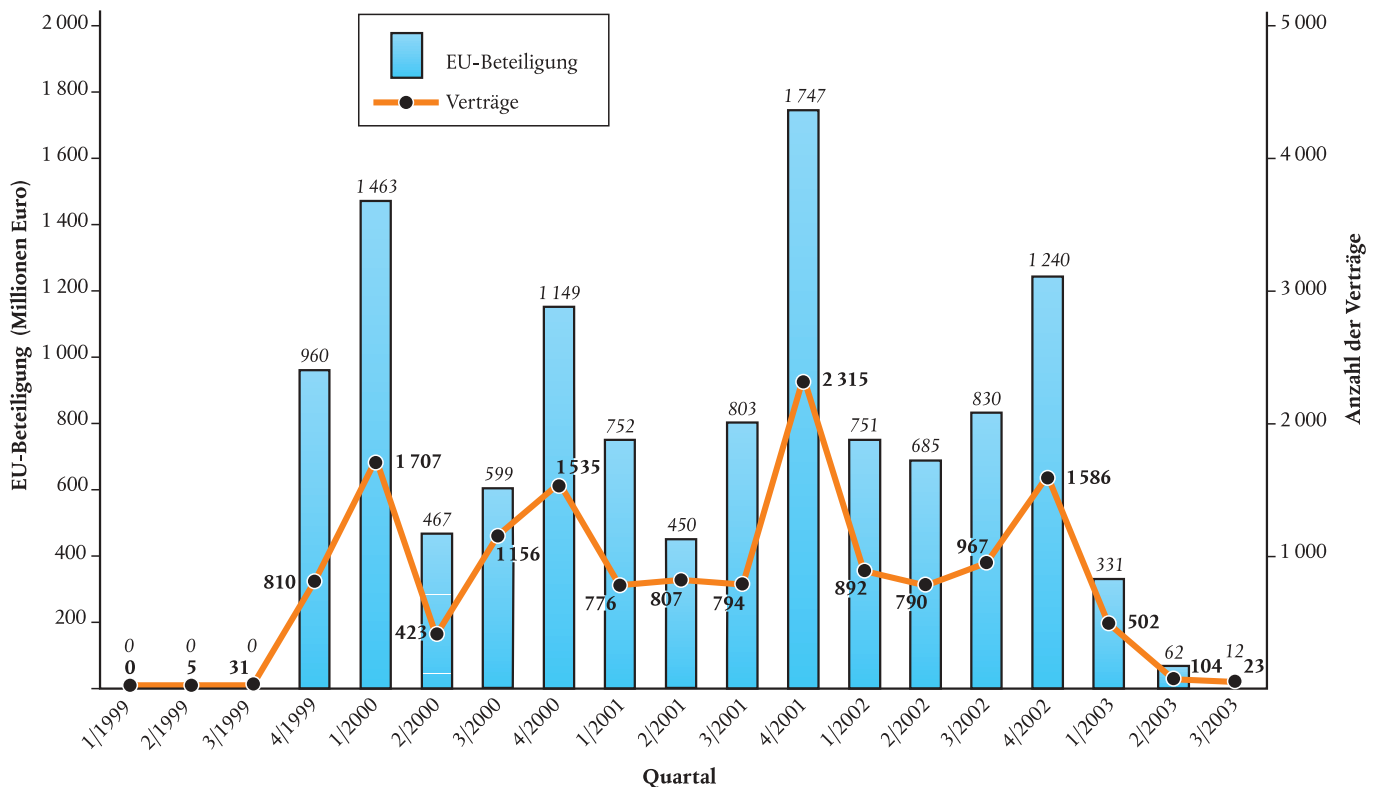
⁽²⁾ Generaldirektion Finanzkontrolle, „Special financial audit of the service contract with WANG Global (Belgium) b.v.b.a. N° FP5-Evaluation Service Provider (ESP)/1“, endgültiger Prüfbericht, 18. Januar 2001.

⁽³⁾ Sonderbericht Nr. 9/99 „Forschung im Bereich der Fischerei, der Landwirtschaft und der Agroindustrie“, Ziffer 39.

⁽⁴⁾ Geschäftsordnung der Kommission (K(2000) 3614), ABl. L 308 vom 18.12.2000, Artikel 13: „Die Kommission kann — unter der Voraussetzung, dass der Grundsatz der kollegialen Verantwortlichkeit voll gewahrt bleibt — eines oder mehrere ihrer Mitglieder ermächtigen, in ihrem Namen innerhalb der Grenzen und gemäß der Bedingungen, die sie festlegt, Maßnahmen der Geschäftsführung und der Verwaltung zu treffen. [...] Die so zugewiesenen Befugnisse können durch Subdelegation auf die Generaldirektoren [...] weiterübertragen werden, soweit die Ermächtigungsentscheidung dies nicht ausdrücklich untersagt.“ SEK (2000) 2071 (endg.), „La simplification du processus décisionnel à la Commission, communication de M. le Président“, 28. November 2000, S. 12-13.

Abbildung 7

Vertragsunterzeichnung und gebundener Finanzbeitrag der Europäischen Union nach Quartal (1999-2003)



Quelle: Europäische Kommission, Januar 1999 bis Juli 2003 (nicht geprüft).

69. Die Verfahren für die Auswahl indirekter FTE-Aktionen in Verbindung mit dem periodischen Verlauf der Arbeitsplanung ergeben Spitzenbelastungen für die Evaluierung und Verhandlung von Vorschlägen⁽¹⁾. Darüber hinaus werden diese Spitzenzeiten über die Vertragsunterzeichnung hinaus verlängert durch den in den Verträgen vorgegebenen Jahresrhythmus in Bezug auf die Vorlage der Projektleistungen zur Genehmigung (vor allem

Kostenerstattungsanträge und periodische Berichte mit Informationen zum Fortschritt der wissenschaftlichen Tätigkeit⁽²⁾). Folglich führt eine Spitze bei der Vertragsunterzeichnung in den folgenden Jahren immer zu einer Spitze bei Eingang und Überprüfung von Projektleistungen sowie von Zahlungen, es sei denn, Projekte verzögern sich. Diese Spitzenbelastungen für spezifische Funktionen führen zu Engpässen und erhöhen das Risiko des Auftretens von Fehlern und Unregelmäßigkeiten, da sich die auf den einzelnen Vorgang verwendete Zeit verkürzt. Nach Auffassung des Hofes trug die übermäßig hohe Arbeitsbelastung in Spitzenzeiten zu den Verzögerungen im Verwaltungsablauf und den bei der Prüfung des Funktionierens der internen Kontrollen der Kommission durch den Hof festgestellten Mängeln bei (siehe Ziffern 90–95).

Überdurchschnittlich viele unbesetzte Stellen und hohe Abhängigkeit von nicht ständigem Personal

70. Seit den frühen siebziger Jahren wurden die der Verwaltung von Forschungstätigkeiten zugewiesenen Bediensteten sowohl aus dem Verwaltungsteil (Teil A) als auch aus dem forschungsspezifischen Teil (Teil B) des Gesamthaushaltsplans

⁽¹⁾ Der in den jährlichen Arbeitsprogrammen vorgesehene Zeitplan der Mittelverwendung war der Ausgangspunkt für die zeitliche Planung der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und der Festsetzung der indikativen Mittelausstattung für die periodischen, offenen oder spezifischen (d. h. mit fester Frist) Aufforderungen. Die meisten periodischen und spezifischen Aufforderungen wurden mit einer Einreichfrist im ersten oder vierten Quartal eines bestimmten Jahres veröffentlicht. Dadurch sollte genügend Zeit für den Abschluss der Verfahren (zur Mittelbindung und Vertragsunterzeichnung) im laufenden oder im folgenden Haushaltsjahr eingeräumt werden. Diese Planung beruhte allerdings auf der Annahme einer durchschnittlichen Bearbeitungsdauer von sechs Monaten vom Abschluss einer Aufforderung bis zur Vertragsunterzeichnung, wie ursprünglich von der Kommission geplant (und manchmal in den Arbeitsprogrammen erwähnt). Die tatsächlich bis zur Vertragsunterzeichnung erforderliche Bearbeitungsdauer betrug aber acht bis neun Monate ab der Abgabefrist zur Einreichung der Vorschläge und elf bis zwölf Monate ab der Bekanntmachung der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen (siehe Ziffer 60). Somit wurde es schwierig, die Verfahren zur Vertragsunterzeichnung innerhalb des vorgesehenen Zeitrahmens abzuschließen. Dies wurde weiter erschwert durch den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit.

⁽²⁾ In den Musterverträgen für das 5. RP ist eine periodische Vorlage der Projektleistungen vorgesehen. In den meisten Fällen umfasst dieser Zeitraum zwölf Monate, in Ausnahmefällen auch sechs Monate, und zwar ab dem Datum der Vertragsunterzeichnung.

finanziert ⁽¹⁾. Aufgrund der Befristung der FTE-Rahmenprogramme erhalten die aus Forschungsmitteln bezahlten Mitarbeiter in der Regel befristete Verträge ⁽²⁾. Die Kommissionsmitteilungen aus den Jahren 1994 und 1996 zielten auf einen Ausgleich der Struktur des Forschungspersonals im Zeitraum 1996-2005 ab, um einen Anteil von 40 % Beamten, 35 % Zeitbediensteten und 25 % sonstigen Mitarbeitern zu erreichen ⁽³⁾. Sechs Jahre nach Annahme dieses Beschlusses betragen die jeweiligen Anteile 28 %, 50 % und 22 %, woraus geschlossen werden kann, dass zur Verwirklichung der Zielsetzung weitere Anstrengungen erforderlich sind ⁽⁴⁾.

71. Im November 2001 wurde für Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem 5. RP in den für die Durchführung der FTE-Rahmenprogramme zuständigen Generaldirektionen eine Mitarbeiterkapazität, die 1 935 Vollzeitbediensteten entspricht, eingesetzt ⁽⁵⁾. Nicht berücksichtigt sind hierbei die für die Verwaltung früherer Rahmenprogramme, die Vorbereitung des 6. RP (2002-2006) und — insbesondere in der Generaldirektion Energie und Verkehr, der Generaldirektion Unternehmen und der Generaldirektion Fischerei — für sonstige nicht forschungsspezifische Tätigkeiten eingesetzten Mitarbeiter.

72. Während der Laufzeit des 5. RP erwies es sich für die fünf mit der Verwaltung der FTE-Rahmenprogramme befassten Generaldirektionen weiterhin als schwierig, Mitarbeiter mit den spezifischen Anforderungsprofilen (z. B. in den Bereichen IT oder allgemeine Verwaltung) zu finden sowie befristete Forschungsstellen mit Beamten (also erfolgreichen Teilnehmern an allgemeinen Auswahlverfahren) zu besetzen. Im Jahr 2001 waren 8 % bis 12 % der insgesamt verfügbaren Stellen unbesetzt. Dieser Prozentsatz ist nahezu doppelt so hoch wie der kommissionsweite Durchschnitt an freien Stellen von 5 % bis 6 % der insgesamt verfügbaren Stellen und liegt um das Vier- bis Sechsfache über der von der

Kommission mit 2 % angegebenen Zielsetzung. Die Prüfung ergab ferner, dass sich der prozentuale Anteil der freien Stellen gegenüber 1999 leicht erhöht hat ⁽⁶⁾. Die Kommission verabschiedete im Dezember 2001 eine neue Personalpolitik für Forschungspersonal, basierend auf Empfehlungen des Weißbuchs zur Reform der Kommission, um die Lage zu verbessern ⁽⁷⁾.

73. Bei mehr als einem von vier Mitarbeitern handelte es sich um Leihpersonal, Hilfskräfte, von nationalen Behörden abgeordnete Sachverständige oder Vertragsbedienstete für Unterstützungsaufgaben im IT-Bereich. Eine starke Abhängigkeit von nicht ständigem Personal, insbesondere in den für Verwaltungs- und Finanzfragen zuständigen Referaten und den IT-Abteilungen, ist der Qualität und Kontinuität der Vorgangsbearbeitung abträglich, da dies regelmäßig einen Personalwechsel und damit verbunden einen Verlust an Sachkenntnis bedingt. Im Gegensatz dazu hält der Hof die Befristung von Verträgen für Bedienstete, die für die wissenschaftlichen Aspekte von Forschungsprogrammen zuständig sind, für geeignet. Durch diese Vertragsform verfügt die Kommission über die erforderliche Flexibilität beim Einsatz von Personalressourcen auf einem sich ständig entwickelnden Gebiet.

Ein Drittel der Mitarbeiter wird für das Vorschlags-, Vertrags- und Projektmanagement eingesetzt

74. Auf das Vorschlags-, Vertrags- und Projektmanagement entfielen 35 % der 1 935 Vollzeitbediensteten entsprechenden Gesamtmitarbeiterkapazität des 5. RP (siehe Abbildung 8) ⁽⁸⁾. Bei einem Vergleich der Kommissionsdienststellen und Programme lassen sich einige Unterschiede in der Verteilung feststellen: Insbesondere die Generaldirektion Forschung setzte für das Vorschlags-, Vertrags- und Projektmanagement erheblich weniger Personalressourcen ein.

⁽¹⁾ Der Rat nahm anlässlich seiner 245. Tagung vom 4.6.1973 folgende Erklärung der Kommission zur Kenntnis: „Bei der Besetzung der freien Stellen im Rahmen der Forschungs- und Investitionsmittel und insbesondere der Einstellung von Staatsangehörigen der neuen Mitgliedstaaten (...) verpflichtet sich die Kommission, (...) Bedienstete auf Zeit einzustellen.“

⁽²⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 4.41, ABl. C 342 vom 1.12.2000.

⁽³⁾ Mitteilungen KOM(94) 671 vom 22. Dezember 1994 und SEK(96) 48 vom 19. Januar 1996.

⁽⁴⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffern 4.46 und 4.47.

⁽⁵⁾ Dazu zählen Beamte, Zeitbedienstete (mit Verträgen ohne konkrete Befristung, verlängerbaren befristeten Verträgen oder Dreijahresverträgen), Hilfskräfte, Leihpersonal und Vertragsbedienstete sowie abgeordnete nationale Experten, die aus dem Teil A und den Verwaltungsausgaben zulasten des Teils B des Gesamthaushaltsplans bezahlt werden.

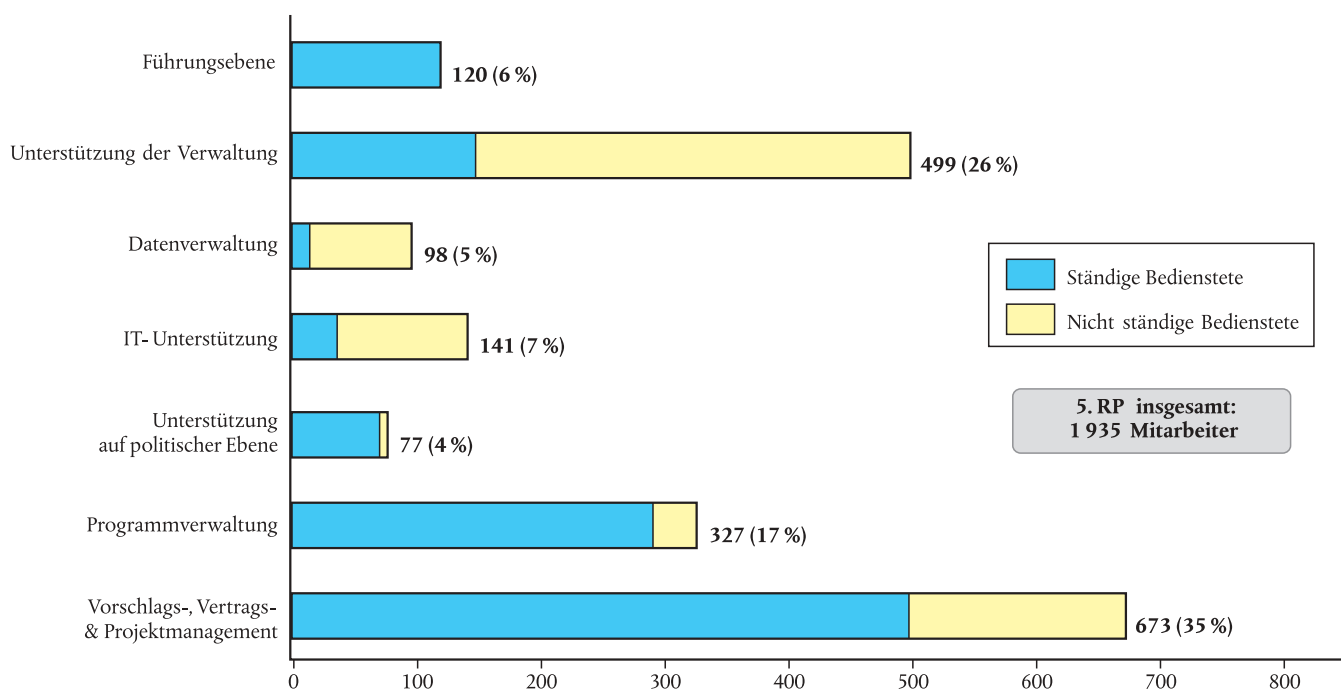
⁽⁶⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999, Ziffer 4.43 und Tabelle 7.

⁽⁷⁾ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament — „Neue Forschungspersonalpolitik im Rahmen der Personalreform der Kommission“, KOM(2001) 792 endg. vom 27. Dezember 2001.

⁽⁸⁾ Darüber hinaus waren 17 % der Mitarbeiterkapazität des 5. RP mit der allgemeinen Programmverwaltung befasst. Für allgemeine Unterstützungsaufgaben auf politischer Ebene, d. h. Beziehungen zum Rat, Parlament und zu den Mitgliedstaaten, wurden 4 % der Mitarbeiterkapazität eingesetzt. Auf Leitung und Managementaufgaben entfielen weitere 6 % der Mitarbeiterkapazität. 26 % der Mitarbeiterkapazität wurden für die administrative Unterstützung eingesetzt neben 7 % für IT-Unterstützung und weitere 5 % für Datenverwaltung.

Abbildung 8

Verteilung der Personalressourcen nach Verwaltungstätigkeit (5. RP)



Quelle: Europäische Kommission, Mitarbeiterstatistiken, November 2001 (nicht geprüft).

Starke Arbeitsbelastung gemessen an der Zahl der verwalteten Verträge pro Mitarbeiter

75. Für das 5. RP waren bis Juli 2003 insgesamt 15 223 Verträge unterzeichnet (siehe *Anhänge 3A und 3B*). Gemessen an der Personalausstattung des 5. RP von 1 935 Mitarbeiterkapazitäten bedeutet dies insgesamt eine Quote von 7,9 Verträgen je Mitarbeiter. Wird lediglich die Zahl der dem Vorschlags-, Vertrags- und Projektmanagement direkt zugewiesenen Mitarbeiter in die Berechnung einbezogen, so erhöht sich die durchschnittliche Quote jedoch auf 20 bis 25 Verträge je Mitarbeiter.

76. Wenn man davon ausgeht, dass auf die wissenschaftliche Begleitung und Projektverwaltung jeweils die Hälfte der diesen Tätigkeiten insgesamt zugewiesenen Personalressourcen entfällt, so müssen die wissenschaftlichen Projektbegleiter durchschnittlich rund 40 bis 50 Projekte gleichzeitig verwalten. Bei 200 Arbeitstagen im Jahr bleiben im Schnitt höchstens vier bis fünf Arbeitstage jährlich je Projekt. Nach Auffassung des Hofes reicht dies für eine angemessene wissenschaftliche Projektbegleitung bei diesen äußerst komplexen, multinationalen Forschungs- und Demonstrationsprojekten nicht aus.

77. Auch die Verteilung der Personalressourcen auf die einzelnen Programme war unausgewogen, wobei als Vergleichsbasis die Anzahl der unterzeichneten Verträge dient. So sind beispielsweise dem Programm „Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft“ insgesamt deutlich mehr Mitarbeiter zugeteilt als anderen Programmen des 5. RP, obwohl die Projekte keineswegs komplexer sind. Der Hof stellte fest, dass die internen Kontrollen in jenen Kommissionsdienststellen, die dem Vorschlags-, Vertrags- und Projektmanagement einen vergleichsweise höheren Personalanteil zuweisen, wirksamer funktionierten (siehe Ziffern 90–95).

Obergrenzen für Verwaltungsausgaben eingehalten

78. Die Verwaltung der FTE-Rahmenprogramme durch die Kommission geht sowohl zulasten der Verwaltungsmittel (Teil A) als auch der operationellen Mittel (Teil B) des Gesamthaushaltsplans (¹). Für die Mittel aus Teil B des Haushaltsplans wurde in Artikel 2 der jeweiligen Ratsentscheidungen über die spezifischen Programme eine Obergrenze für die Verwaltungsausgaben der Kommission als ein Anteil am Gesamthaushalt festgelegt (²). Diese Obergrenzen umfassen die Verwaltungsausgaben sowohl für das laufende als auch für die früheren Rahmenprogramme. Sie wurden für die horizontalen Programme „Sicherung der internationalen Stellung der Gemeinschaftsforschung“ und „Ausbau des Potenzials an Humanressourcen in der Forschung und Verbesserung der sozio-ökonomischen Wissensgrundlage“ mit 9,8 % an den Gesamtausgaben angesetzt, mit 7,5 % für das thematische Programm „Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft“, mit 7,4 % für das horizontale Programm „Förderung der Innovation und der Einbeziehung von kleinen und mittleren Unternehmen“ sowie mit 6,5 % für die thematischen Programme „Lebensqualität und Management lebender Ressourcen“, „Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum“ und „Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung“ und bei jedem Programm eingehalten. Der Hof weist dennoch darauf hin, dass diese

(¹) Beschluss Nr. 182/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, Artikel 2 Absatz 4.

(²) Die Verwaltungsausgaben zulasten der operationellen Mittel des Haushaltsplans decken Ausgaben für Forschungspersonal und externe Mitarbeiter, Dienstreisen und Verwaltung (auch technische Unterstützung bei der Evaluierung); Infrastruktur, bewegliches Vermögen und Datenverarbeitung sowie Kommunikation, (siehe z. B. Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001, Parlament, 2001/110/EG, EGKS, Euratom, ABl. L 56 vom 26.2.2001, Teileinzelplan B6 (Forschung und technologische Entwicklung), Titel B6-6).

Obergrenzen festgesetzt wurden, ohne den tatsächlichen Mittelbedarf der Kommission für die Verwaltung der FTE-Rahmenprogramme in einer unabhängigen externen Analyse ermittelt zu haben.

79. Eine alternative Ermittlung der Haushaltsmittel, die für die Verwaltung der FTE-Rahmenprogramme zwischen 1998 und 2002 aufgewandt wurden, ergibt sich aus der Betrachtung des Anteils am Gesamthaushalt, der für indirekte FTE-Aktionen verwandt wurde. Da die zwischen 1999 und 2002 unterzeichneten Verträge über indirekte FTE-Aktionen einen Finanzbeitrag von maximal 12 303,6 Millionen Euro abdeckten und insgesamt Mittel in Höhe von 13 141,0 Millionen Euro gebunden wurden (siehe *Anhänge 2A und 3A*), entfielen 837,4 Millionen Euro (6,4 % der insgesamt veranschlagten Mittel) auf die Verwaltung der FTE-Rahmenprogramme. Unberücksichtigt bleiben hier allerdings die für die Verwaltung der FTE-Rahmenprogramme aufgewandten aber aus Teil A des Gesamthaushaltsplans finanzierten Verwaltungsausgaben.

Ungeeignete Instrumente für eine Kontrolle der tatsächlichen Ressourcenallokation

80. Die Kommission überwacht die Ressourcenallokation, einschließlich Personalressourcen, anhand ihres Systems für Maßnahmen bezogene Budgetierung (ABB — Activity Based Budgeting). Erstmals wird sich der Gesamthaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004 offiziell auf diese Struktur stützen. Für eine Erfassung der tatsächlichen Kosten der Durchführung spezifischer Programme oder des FTE-Rahmenprogramms insgesamt erweist sich das System für Maßnahmen bezogene Budgetierung aber in folgenden Punkten als unzulänglich:

- Erfasst werden Haushaltsausgaben und nicht die bei der Abwicklung eines Programms durch die Kommission tatsächlich entstandenen Kosten.
- Dem Programm zugeteilte Mitarbeiter, die aus den Verwaltungsmitteln des Haushaltsplans (Teil A) finanziert werden, sind in dieser Erfassung nicht berücksichtigt, sondern werden getrennt ausgewiesen.
- Das System für Maßnahmen bezogene Budgetierung erfasst Haushaltsausgaben für Tätigkeiten, die jedoch im Fall der FTE-Rahmenprogramme nicht notwendigerweise spezifischen Programmen entsprechen. Auch werden Kosten, die im Zusammenhang mit der Abwicklung eines Programmabschlusses nach Ende der offiziellen Programmlaufzeit entstehen, unter dem nachfolgenden Rahmenprogramm verbucht, anstatt dem ursprünglichen Programm zugeordnet zu werden (siehe Ziffer 34). Deshalb lassen sich Ausgaben für den gesamten Lebenszyklus eines spezifischen Programms oder eines Rahmenprogramms insgesamt anhand der derzeitigen Definition der Maßnahmen nicht ermitteln.

81. Die Kommission hat noch kein analytisches Kostenrechnungssystem eingerichtet, anhand dessen sich die tatsächlichen Kosten der Verwaltung eines spezifischen Programms oder FTE-Rahmenprogramms bestimmen ließen. Für ein solches System wäre u. a. ein Zeiterfassungssystem erforderlich, um die für die Durchführung bestimmter Verwaltungstätigkeiten notwendigen Personalressourcen zu erfassen. Die Kommission könnte anhand eines derartigen Systems auch ermitteln, wo Mitarbeiter effizienter eingesetzt werden könnten. Bei der derzeitigen Verwendung misst das System für Maßnahmen bezogene Budgetierung, wie viele Mittel des Teils B des Gesamthaushaltsplans den FTE-Rahmenprogrammen insgesamt zugewiesen sind, nicht aber die Betriebskosten eines thematischen oder horizontalen Programms oder eines spezifischen FTE-Rahmenprogramms.

IT-Unterstützung für das Vorschlags-, Vertrags- und Projektmanagement

IT-Systeme für das 5. RP: Integration, Verfügbarkeit von Funktionen, Qualität und Kosten

Keine integrierten Managementinformationssysteme für das 5. RP

82. Die unzulängliche IT-Unterstützung für die FTE-Rahmenprogramme wurde vom Hof und auch von externen Sachverständigen wiederholt beanstandet ⁽¹⁾. Die wesentliche strukturelle Schwachstelle in der IT-Architektur des 5. RP besteht in der unzureichenden Integration der einzelnen Managementinformationssysteme untereinander und mit dem Rechnungsführungssystem SINCOM. Die fehlende Integration der von den fünf Generaldirektionen eingesetzten IT-Systeme verhindert eine automatische und effiziente Konsolidierung der Informationen, etwa zur finanziellen und rechtlichen Lage der Teilnehmer, zu den von einem Vertragsnehmer verwendeten Kostenerstattungssystemen im Rahmen unterschiedlicher Verträge, zu den in den Vertragserstellungsformularen angegebenen Stundensätzen oder zur Prüfungsvergangenheit der Vertragsnehmer. Infolgedessen waren bei der Verhandlung der Verträge für indirekte FTE-Aktionen, der Überprüfung der Kostenerstattungsanträge oder der Genehmigung der Zahlungen Effizienz und Wirksamkeit der internen Kontrollen verringert (siehe Ziffern 92, 93 und 95).

Unzulängliche IT-Unterstützung, nicht zuletzt wegen ungenügender Investitionen

83. Umfang und Qualität der IT-Unterstützung für das Vorschlags-, Vertrags- und Projektmanagement im Zusammenhang mit dem 5. RP erwiesen sich während des von dieser Prüfung insgesamt abgedeckten Zeitraums als unzulänglich. Während die Einzelheiten von System zu System und Komponente zu

⁽¹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, ABl. C 359 vom 15.12.2001, Ziffer 4.36; Sonderbericht Nr. 9/99 „Forschung im Bereich der Fischerei, der Landwirtschaft und der Agroindustrie“, Ziffer 114; External Framework Programme Monitoring Panel (FPM), „2001 Monitoring Report on the E. U. Framework Programme for RDT“, 2002: Ziffer 4.1 Central Management Issues, S. 24.

Komponente variieren, hängt die überwiegende Mehrheit der im 5. RP aufgetretenen IT-Probleme mit der Nichtverfügbarkeit oder Unzuverlässigkeit bestimmter Funktionen zusammen. Die zentralen Managementinformationssysteme wurden in den meisten Generaldirektionen verzögert bereitgestellt bzw. — falls zu Beginn des 5. RP verfügbar — waren unvollständig oder wurden von Benutzern als ungeeignet erachtet. Im Jahr 1999 riefen die operationellen Direktionen in der Generaldirektion Forschung lokale IT-Entwicklungsvorhaben ins Leben, um das Fehlen effizienter und zuverlässiger zentraler IT-Systeme für das Vorschlags- und Projektmanagement wettzumachen. Derartige IT-Entwicklungsaktivitäten zur Behebung spezifischer Schwachstellen der zentralen Systeme sowie zur Entwicklung zusätzlicher Anwendungen auf lokaler Ebene waren während der gesamten Laufzeit des 5. RP gegeben. Bis zum Ende der Laufzeit des 5. RP wurden die zentralen IT-Systeme in einigen Generaldirektionen lediglich teilweise benutzt (z. B. Vertrags- und Projektmanagement bei der Generaldirektion Unternehmen), waren nach wie vor unvollständig (z. B. Unterstützung für alle Musterverträge), wurden durch lokale Anwendungen ohne Schnittstelle zu den zentralen IT-Systemen dupliziert oder aber wichtige Funktionen (z. B. die Erfassung der Projektleistungen) fehlten.

84. Die Kommission wies darauf hin, dass die verspätete Annahme der Rechtsgrundlagen (Beschluss Nr. 182/1999/EG, Entscheidungen des Rates zur Annahme spezifischer Programme und Regeln für die Teilnahme) zu wenig Zeit für die Entwicklung geeigneter IT-Systeme ließ, da die spezifischen Anforderungen der einzelnen Programme vor der förmlichen Verabschiedung durch Rat und Parlament nicht festgelegt werden konnten ⁽¹⁾. Die ermittelten Schwachstellen waren aber auch auf das Fehlen einer IT-Gesamtstrategie für das 5. RP zurückzuführen sowie auf eine unzureichende Koordinierung unter den Generaldirektionen in Bezug auf die Planung des IT-Bedarfs, Beschaffung, Systementwicklung und Datenverwaltung. Zusätzlich zu diesen Problemen ergab sich die Notwendigkeit, unterschiedliche IT-Systeme für die Verwaltung indirekter FTE-Aktionen in Verbindung mit früheren Rahmenprogrammen zu erhalten (siehe Ziffer 34).

85. Die Kommission schätzte die Gesamtkosten für IT-Unterstützung im Zeitraum 1999—2002 — ohne Berücksichtigung der Kosten für die Kommissionswebsite CORDIS — auf weniger als 0,2 % der gesamten Mittelausstattung des 5. RP. Dieses Investitionsvolumen ist in Anbetracht des Umfangs und der Komplexität des 5. RP unzureichend. Nach der neuen Haushaltsordnung besteht die Möglichkeit zur breiteren Nutzung des elektronischen Austausches und der elektronischen Speicherung von Daten ⁽²⁾. Ein in allen Verfahrensstadien auf dem elektronischen Datenaustausch beruhendes IT-System würde eine erheblich kosteneffizientere Verwaltung des Rahmenprogramms gestatten.

⁽¹⁾ Antwort der Kommission auf Ziffer 4.36 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2000, ABl. C 359 vom 15.12.2001.

⁽²⁾ Artikel 84 der neuen Haushaltsordnung lautet: „Werden Einnahmen und Ausgaben rechnergestützt verwaltet, können Unterschriften elektronisch erfolgen“.

Entwicklung eines integrierten IT-Systems für das 6. RP

86. In Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Hofes verpflichtete sich die Kommission, ab Beginn des 6. RP (2002—2006) ein gemeinsames IT-System für die elektronische Einreichung von Vorschlägen, Registrierung und Auswahl von Sachverständigen, Evaluierung der Vorschläge und die Auswahl förderungswürdiger Vorschläge einzurichten ⁽³⁾. Laut Kommission wird es anhand dieses neuen IT-Systems möglich sein, die Vorgänge in allen Verfahrensphasen, u. a. Vertragsverhandlung, Vertragsübermittlung, Empfang von Projektleistungen (wie Berichte und Kostennachweise) sowie Korrespondenz mit Teilnehmern elektronisch zu bearbeiten. Nach Ansicht des Hofes sollte ferner für den Betrieb des gemeinsamen IT-Systems eine zentrale Servicefunktion „Informationstechnologie“ eingerichtet werden (siehe Ziffer 122).

Interne Kontrollverfahren

Kontrollverfahren auf Kommissionsebene

Fehlende Dokumentation der operationellen Verfahren

87. Die im Jahr 1999 in Angriff genommene Verwaltungsreform der Kommission stellt auf eine Dezentralisierung und zunehmende Übertragung von Verantwortung auf die verwaltenden Stellen ab. Andererseits muss die Durchführung eines Rahmenprogramms aber auf einer Reihe gemeinsamer Grundsätze und Verfahren basieren. Dieses Spannungsverhältnis ist Ursache für die Schwierigkeiten, mit denen sich die Generaldirektionen der Kommission bei der gemeinsamen Verwaltung des 5. RP konfrontiert sahen.

88. Der Beschluss Nr. 182/1999/EG des Rates und des Europäischen Parlaments, demzufolge die Kommission ein detailliertes Handbuch der operationellen Verfahren erstellt und veröffentlicht, das alle Schritte von der Einreichung eines Vorschlags bis zur Auswahl indirekter FTE-Aktionen umfasst, trug der Notwendigkeit Rechnung, einheitliche Verfahren für alle mit der Abwicklung des 5. RP befassten Generaldirektionen festzulegen. Das von der Kommission zu Beginn des 5. RP angenommene „Evaluierungshandbuch“ war allerdings nicht ausführlich genug, um als Handbuch der operationellen Verfahren herangezogen werden zu können. Darüber hinaus war es unvollständig, da einige zur Auswahl indirekter FTE-Aktionen führende Verfahren, insbesondere das Verfahren für die Verhandlung von Vorschlägen, nur teilweise abgedeckt waren ⁽⁴⁾. Die unzureichende Abdeckung der Verhandlungsphase war teilweise auf die Umgestaltung der Verfahren für das 5. RP zurückzuführen, wonach die Verhandlungsphase nunmehr der formalen Annahme im Wege einer Kommissionsentscheidung vorangeht (siehe Ziffer 65).

⁽³⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffer 4.27, ABC. C 353 vom 1.12.2001.

⁽⁴⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffern 4.23 und 4.24.

89. Mitunter wurden auf Ebene operativer Referate und Programme oder innerhalb einer bestimmten Generaldirektion ausführlichere Handbücher oder umfassende Leitlinien ausgearbeitet. So begannen z. B. die Generaldirektion Informationsgesellschaft und die Generaldirektion Energie und Verkehr bereits im Jahr 2000 mit der Dokumentation der Finanzkreisläufe und Verfahren. Die Entwicklung von Handbüchern wurde im Jahr 2001 fortgeführt oder, wie im Fall der Generaldirektion Forschung, in jenem Jahr erst in Angriff genommen ⁽¹⁾. Das operationelle Handbuch der Generaldirektion Forschung war im Dezember 2002 — abgesehen von den Finanzkreisläufen — noch weitgehend unvollständig. Darüber hinaus ergriff die Kommission keine Initiative, um diese Handbücher formal und inhaltlich zu vereinheitlichen, wie dies vom Hof empfohlen wird ⁽²⁾. Infolgedessen war für das 5. RP insgesamt die Dokumentation der operationellen Verfahren noch immer nicht ausreichend genug, um den in den Normen für die interne Kontrolle der Kommission niedergelegten Mindestanforderungen zu genügen ⁽³⁾. Diese fehlende Standardisierung trug dazu bei, dass Verfahren und Arbeitsweisen der Kommissionsdienststellen weiterhin voneinander abwichen (siehe Ziffer 51).

Uneinheitliches internes Kontrollniveau für das gesamte 5. RP

90. Anhand der vom Hof geprüften Stichprobe indirekter FTE-Aktionen ergab sich, dass die von den verschiedenen für die Abwicklung des 5. RP zuständigen Kommissionsdienststellen durchgeführten Kontrollen in Art und Umfang voneinander abwichen. Einige Unzulänglichkeiten im Zusammenhang mit den internen Kontrollen lassen sich mit Unterschieden zwischen den angewandten Verfahren erklären sowie mit dem Fehlen bestimmter Kontrollen oder aber der abweichenden Auslegung geltender Verfahren und vorgesehener Kontrollen (siehe Ziffer 35).

91. Die Überprüfung der wichtigsten Kontrollen im Zusammenhang mit der Stichprobe von 53 Verträgen über indirekte FTE-Aktionen ergab, dass einige nicht effizient und durchgängig angewandt wurden. So wurden etwa nicht alle im „Evaluierungshandbuch“ ausdrücklich vorgesehenen Kontrollen (z. B. die Überprüfung der formalen Zulässigkeit der eingegangenen Vorschläge aus verwaltungstechnischer Sicht, die vorherige Zulassung der die Evaluierung vornehmenden Sachverständigen, die Regeln für die Teilnahmehäufigkeit von Sachverständigen oder die Überprüfung aller Experten auf mögliche Interessenkonflikte) im gesamten 5. RP voll und ganz durchgeführt. In einigen Fällen waren die durchgeführten Kontrollen nicht in Form eines Dokuments oder einer Aufzeichnung belegt, aus denen ersichtlich gewesen wäre, welche Kontrollen von wem durchgeführt worden waren.

92. Ferner wurden spezifische interne Kontrollmängel bezüglich der Verhandlung der wissenschaftlichen, administrativen und finanziellen Aspekte indirekter FTE-Aktionen festgestellt (siehe Ziffer 65):

- Bei den meisten geprüften Vorschläge wurden die infolge der Evaluierung durch externe Sachverständige als erforderlich erachteten Änderungen der wissenschaftlichen, administrativen und finanziellen Aspekte zum Zeitpunkt der Auswahl der nach der Evaluierung angenommenen Vorschläge nicht genau genug dokumentiert. Abgesehen vom Vertrag selbst wurde das Ergebnis der Verhandlungen am Ende der Verhandlungsphase von den meisten Kommissionsdienststellen nicht dokumentiert und auch nicht angegeben, inwieweit das Verhandlungsmandat eingehalten worden war. Das Verhandlungsergebnis wurde auch nicht dem für das Programm zuständigen Beamten vor Annahme der entsprechenden Kommissionsentscheidung zur förmlichen Genehmigung vorgelegt. In einem Fall wurde eine indirekte FTE-Aktion in den Entwurf einer Kommissionsentscheidung aufgenommen, obwohl die Vertragsverhandlung noch nicht ordnungsgemäß abgeschlossen war.
- Die Kommissionsdienststellen überprüften während der Verhandlungen nicht die Eignung der Buchhaltungssysteme der Vertragspartner. Eine solche Kontrolle hätte die zusätzliche Gewähr geliefert, dass der Teilnehmer seinen vertraglichen Pflichten zur Erfassung der tatsächlichen Arbeitszeit nachkommt. Die Kommissionsdienststellen überprüften auch nicht, ob Teilnehmer ein einheitliches Kostenerstattungssystem benutzen (siehe Ziffer 26). Auch die Rechtsfähigkeit und Liquidität der Vertragspartner wurde nicht bei allen Teilnehmern an indirekten FTE-Aktionen des 5. RP überprüft. Bei der Generaldirektion Forschung fand eine Vorabkontrolle in Bezug auf die Rechtsfähigkeit und Liquidität der Teilnehmer erst ab Ende 2001 statt. Die Durchführung dieser Kontrollen unterlag keinen standardisierten Regeln und Kriterien. Ebenso waren die Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft für das gesamte 5. RP nicht vereinheitlicht. Diese Kontrollen hätten durch eine zentrale Servicefunktion „Eingangsbearbeitung und Clearing“ für die Erfassung von Vorschlägen und die Überprüfung der Rechtsfähigkeit und Liquidität von Vertragspartnern vereinfacht werden können (siehe Ziffer 122).

93. Weitere Mängel bestanden im Zusammenhang mit dem Mittelbindungsverfahren und der Vertragsunterzeichnung sowie der Bewilligung von Vorschusszahlungen. Anhaltende Schwierigkeiten ergaben sich insbesondere bei der Abwicklung von Vertragsänderungen, beginnend bei der rechtzeitigen Ermittlung von Verträgen, deren Änderung erforderlich war, bis hin zur übermäßigen Dauer des Änderungsverfahrens. Bisweilen führte dies zu einer Anhäufung von Änderungen der Zusammensetzung des Konsortiums und der Projektkonzeption, ehe eine endgültige Vertragsänderung vorgenommen wurde.

94. In einigen Fällen beendete die Kommission Verträge nicht, obwohl die ursprünglichen wissenschaftlichen Ziele vom Konsortium offensichtlich gar nicht oder nicht innerhalb der vertraglich festgelegten Zeitspanne verwirklicht werden konnten. Es wäre einfacher, derartige Fälle zu vermeiden, und die wissenschaftliche Begleitung indirekter FTE-Aktionen durch die Kommission ließe sich erheblich verbessern, wenn periodische Evaluierungen (oder zumindest Halbzeit-Evaluierungen) gegebenenfalls mit Unterstützung externer Sachverständiger für laufende Projekte im Rahmen

⁽¹⁾ Die Generaldirektion Energie und Verkehr veröffentlichte am 1.1.2003 eine vollständig überarbeitete Fassung ihrer internen operativen Verfahren, wobei sowohl Forschungs- als auch Nichtforschungstätigkeiten abgedeckt wurden. Dieses Handbuch bezieht sich aber nicht eigens auf die Verwaltung des 5. RP, dessen Laufzeit im Dezember 2002 endete. Die Verfahren für das 6. RP waren noch nicht dokumentiert, obwohl das Handbuch dies vorsah.

⁽²⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffer 4.38.

⁽³⁾ Mitteilung SEK(2003) 1287 vom 26. November 2003.

aller Programme durchgeführt werden müssten. Im 5. RP waren diese regelmäßigen Evaluierungen während der Projektlaufzeit nur für das Programm „Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft“ systematisch vorgeschrieben.

95. Bei Überprüfung der Erstattungsfähigkeit und Richtigkeit der von den Zuwendungsempfängern geltend gemachten Kosten sowie der Bearbeitung von Zahlungen, die auf der Grundlage von Kostenerstattungsanträgen durchgeführt werden, wurden verschiedene Fälle festgestellt, in denen die von der Kommission durchgeführten Kontrollen nicht umfangreich oder streng genug waren und zu überhöhten Zahlungen durch die Kommission führten. Das Ausmaß dieser überhöhten Zahlungen war jedoch nicht wesentlich. Als Beispiele sind u. a. anzuführen: die Anerkennung von Kostenerstattungsanträgen, bei denen andere als die im Vertrag genannten Kostenerstattungssysteme zugrunde gelegt wurden, die Bearbeitung von Kostenerstattungsanträgen, die keine ausreichenden Einzelheiten zu den entstandenen Kosten enthielten oder in nicht akzeptabler Form erstellt waren (z. B. ohne alle im Musterkostennachweis vorgeschriebenen Angaben im Einzelnen anzuführen) sowie Kostenerstattungsanträge, die offenkundig nichterstattungsfähige Kosten enthielten. In einem Fall akzeptierte die Kommission weiterhin die von einem Teilnehmer beantragten Planstundensätze für Personalkosten, obwohl die Kommission zuvor darüber in Kenntnis gesetzt wurde, dass eine vom Hof durchgeführte Prüfung eben dieses Vertragsnehmers ergeben hatte, dass diese Sätze überhöht seien (siehe Ziffer 98). Dies zeigt, dass die Verfahren für die Weiterverfolgung der Prüfungsfeststellungen noch nicht hinlänglich gut ausgebaut sind (siehe Ziffer 100).

Einhaltung der Vertragsbestimmungen durch die Zuwendungsempfänger

Weit verbreitete Unregelmäßigkeiten auf Ebene der Zuwendungsempfänger

96. Bis September 2001 bewilligten die Kommissionsdienststellen Zahlungen für Projektleistungen, die sie zu insgesamt 28 der 53 in die Stichprobe des Hofes einbezogenen indirekten FTE-Aktionen erhalten und anerkannt hatten. All diese Verträge wurden vom Hof auf Ebene der Zuwendungsempfänger geprüft. Anhand dieser Prüfungen des Hofes sollte festgestellt werden, ob die vom Zuwendungsempfänger gemeldeten und von der Kommission anerkannten Kosten tatsächlich entstanden sind, erstattungsfähig waren und gemäß den vertraglichen Verpflichtungen geltend gemacht wurden.

97. In einer erheblichen Anzahl von Fällen hielten die Zuwendungsempfänger die Vertragsbestimmungen nicht ein, insbesondere in Bezug auf die Berechnungsmethoden für die Bestimmung der gemeldeten Kosten oder den Nachweis der entstandenen Kosten. In anderen Fällen wurden außerhalb des Förderzeitraums entstandene oder aber nichterstattungsfähige Kosten geltend gemacht und von der Kommission übernommen. Vereinbarungen (z. B. über durchschnittliche Arbeitskosten und

Stundensätze für Gemeinkosten) mit für die öffentliche Forschungsförderung zuständigen nationalen Verwaltungsstellen wurden in einigen Fällen der Kommission nicht angeboten. Gleichmaßen wurden Fälle festgestellt, in denen Berechnungsverfahren, die in den teilnehmenden Einrichtungen galten (und ebenfalls zu einem geringeren Finanzbeitrag der Gemeinschaft geführt hätten), für die von der Kommission kofinanzierten Projekte nicht angewandt wurden.

Auswirkungen der vom Hof ermittelten Fehler

98. Bei der Bewertung der Auswirkungen seiner Prüfungsfeststellungen legte der Hof eine enge Auslegung der für die Ermittlung des Finanzbeitrags der Gemeinschaft maßgeblichen Rechtsgrundlage und Vertragsbestimmungen zugrunde. Innerhalb der auf Ebene der Zuwendungsempfänger geprüften Stichprobe von Verträgen kam in zwei Fällen der Vertragspartner für eine Kofinanzierung nicht in Betracht. Bei allen übrigen 26 Verträgen über indirekte FTE-Aktionen des 5. RP mit insgesamt 33 Kostenerstattungsanträgen hatten die Zuwendungsempfänger (bis auf eine Ausnahme) die erstattungsfähigen Kosten zu hoch angegeben. Die Rate der überhöhten Kostenangaben ist bei dieser Stichprobe von 26 Verträgen als wesentlich anzusehen. Für 25 der insgesamt 26 Prüfungen, die von den Generaldirektionen im Januar 2004 als abgeschlossen betrachtet wurden, nahmen die Kommissionsdienststellen finanzielle Berichtigungen in Höhe von durchschnittlich 21,6 % der von den Zuwendungsempfängern geltend gemachten Kosten vor. Dieser Satz ist ein Durchschnitt für die vom Hof geprüfte Stichprobe indirekter FTE-Aktionen, der nach Ansicht des Hofes nicht auf den Gesamthaushalt des 5. RP hochgerechnet werden kann. Die meisten Unregelmäßigkeiten konnten zwar nur bei Prüfungen an Ort und Stelle aufgedeckt werden, zahlreiche Fehler hätten die Kommissionsdienststellen jedoch bei der Überprüfung der Kostenerstattungsanträge vor Bewilligung der Zahlungen entdecken können und müssen. Diese Fehler blieben aber unentdeckt, weil die Kontrollen entweder nicht durchgeführt wurden oder unzulänglich waren (siehe Ziffer 95).

Verspätete Zahlungen der Koordinatoren und der Kommission

99. Im Vertrag für indirekte FTE-Aktionen des 5. RP werden Höchstfristen für Zahlungen festgelegt, und zwar sowohl für die Kommission (60 Tage nach Unterzeichnung des Vertrags für Vorschusszahlungen und für die periodischen Zahlungen nach Genehmigung der Leistungen) als auch für den Koordinator, der den Gemeinschaftsbeitrag an alle Teilnehmer verteilt (30 Tage nach Eingang der Zahlungen der Kommission). In einigen Fällen hatte der Koordinator die Überweisung des Beitrags der Europäischen Union an die übrigen Teilnehmer des Konsortiums verschleppt, und in einigen Fällen hatte die Kommission zu spät gezahlt.

Unzulängliche Weiterverfolgung der Prüfungsfeststellungen durch die Kommission

100. Bei einer erheblichen Anzahl der vom Hof geprüften Verträge akzeptierte die Kommission die festgestellten Sachverhalte, ohne aber rechtzeitig geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen⁽¹⁾. Außerdem verzögerte sich in vielen Fällen, in denen Abhilfemaßnahmen ergriffen wurden, die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Mittel. Darüber hinaus sollte im Rahmen der Weiterverfolgungsverfahren der Kommission im Fall systemimmanenter Prüfungsfeststellungen (wie die unrichtige Berechnungsmethode eines Zuwendungsempfängers) auch überprüft werden, inwieweit bei anderen Verträgen mit dem Teilnehmer ähnliche Probleme auftreten.

Berichtswesen zur Programmdurchführung und zu den internen Kontrollen

Angemessenheit und Zweckdienlichkeit des Berichtswesens des 5. RP

Berichtswesen als Controlling-Instrument für die Programmdurchführung und die internen Kontrollen nach wie vor in der Entwicklungsphase

101. Das Berichtswesen sollte die Direktoren und Generaldirektoren als (nachgeordnet bevollmächtigte) Anweisungsbefugte bei den ihnen obliegenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Überwachung der Programmdurchführung und der Gewährleistung des effizienten und wirksamen Funktionierens der internen Kontrollen unterstützen. Um sich bei der täglichen Programmverwaltung als nützlich zu erweisen, sollten in den Berichten alle relevanten Angaben in Bezug auf operative und finanzielle Aspekte sowie die Einhaltung der Vorschriften enthalten sein. Die Informationen sollten außerdem zeitgerecht vorgelegt werden, und ihre Richtigkeit muss für das Management außer Frage stehen.

102. Ungeachtet der Vielzahl an unterschiedlichen Berichten bestehen nach wie vor Mängel bezüglich der Berichte über die Programmdurchführung und die Überwachung des internen Kontrollsystems. Im Jahr 2002 wurden für viele Programme und in vielen Direktionen noch Instrumente für das Berichtswesen des 5. RP entwickelt, andere Kommissionsdienststellen hatten noch keine Berichte vorgelegt, die über Statistiken zur Verwendung der Haushaltsmittel hinausgehen.

103. In den meisten Fällen handelte es sich bei den Berichten um statistische Angaben in Tabellenform ohne weitere Erläuterung, Erklärung oder Analyse. Nur für wenige Berichte konnte der Nachweis erbracht werden, dass das Management diese Berichte regelmäßig erhalten und ausgewertet hat. Kein Bericht enthält Managementinformationen zum gesamten 5. RP. Form, aber auch Inhalt der Berichte an das Management sind für die einzelnen Teile desselben von verschiedenen Kommissionsdienststellen gemeinsam abgewickelten Programms nicht gleich.

104. Innerhalb der Organisationsstruktur der Kommission ist nicht klar festgelegt, wer für das Berichtswesen zuständig ist, und das Fehlen einer zentralen Servicefunktion „Controlling und Berichtswesen“ für das 5. RP hat zur Folge, dass über die gleichen Aspekte mehrfach Berichte erstellt werden (siehe Ziffer 122). In keiner der fünf für Forschungsangelegenheiten zuständigen Generaldirektionen waren Verfahren und Methoden vorhanden, damit Informationen für die Managementebene rechtzeitig vorbereitet und übermittelt werden und in einem einheitlichen Format verfügbar sind. Abgesehen von der Norm für die interne Kontrolle „Angemessene Managementinformationen“ (Nr. 12) gibt es keine Leitlinien mit Mindestanforderungen für Managementberichte in Bezug auf das 5. RP im Hinblick auf Form, Häufigkeit, Inhalt oder Ausführlichkeitsgrad. Viele Feststellungen des Hofes in diesem Bereich werden von externen Experten mitgetragen⁽²⁾.

Berichtswesen des 5. RP bezieht sich im Wesentlichen auf operative und finanzielle Aspekte

105. Die Hauptelemente des Budget- und Finanz-Controlling waren durch das Management-Berichtswesen für das 5. RP angemessen abgedeckt. Insbesondere bezogen sich fast alle bis Ende 2002 festgelegten Ziele und Erfolgsindikatoren auf den Haushaltsvollzug oder das Finanzmanagement.

106. Was das Berichtswesen zu den operativen Aspekten des 5. RP angeht, so wird in über der Hälfte der Berichte auf die Verfahren bis zur Unterzeichnung des Vertrags über eine indirekte FTE-Aktion eingegangen. Keine Berichte gibt es jedoch zur tatsächlichen Projektdurchführung nach Vertragsunterzeichnung in Bezug auf eingegangene Projektleistungen, den Stand des Projekts gemessen an den Zielsetzungen und vorher festgelegte Etappenziele oder Ergebnisse wissenschaftlicher Evaluierungen laufender Projekte.

107. Nur in einer begrenzten Anzahl an Berichten wird auf Fragen der Programmdurchführung unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung der Vorschriften eingegangen. Abgesehen von den in den Normen für die interne Kontrolle vorgeschlagenen Indikatoren oder spezifischen Maßnahmen des Weißbuchs (wie z. B. die Verkürzung der Zahlungsfristen) haben sich die fünf Generaldirektionen auf keine Leistungsindikatoren für die Überwachung

⁽¹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2002, Ziffern 6.61 und 6.64, ABl. C 286 vom 28.11.2003.

⁽²⁾ External Framework Programme Monitoring Panel (FPMP), „2001 Monitoring Report on the European Union Framework Programme for RDT“, 2002.

der nichtfinanziellen Aspekte des 5. RP geeinigt. Innovative Ziele und Indikatoren im Zusammenhang mit der operativen und finanziellen Abwicklung sowie der Einhaltung der Vorschriften, wie der von der Generaldirektion Informationsgesellschaft vorgesehene Indikator „Bearbeitungsdauer bis Vertragsabschluss“, sind auf gewisse Teile des 5. RP begrenzt. Das Fehlen derartiger Informationen steht einer umfassenden Überwachung der Programmdurchführung im Wege.

108. Im Zuge der Prüfung fand sich kein Bericht, in dem der Input in die Programme des 5. RP und deren Leistungen einander gegenübergestellt wurden. Ein derartiger Bericht wäre aber für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Gemeinschaftsfinanzierung sehr hilfreich. Es erwies sich, dass die Evaluierung der wissenschaftlichen Ergebnisse und der Auswirkungen indirekter FTE-Aktionen im formalen Management-Berichtswesen noch unberücksichtigt bleiben.

Berichtswesen durch Unzulänglichkeiten der IT-Systeme beeinträchtigt

109. Die zentralen IT-Systeme lieferten keine hinlänglich zuverlässigen Statistiken, was hauptsächlich bedingt ist durch Unterschiede in der Datenstruktur und Detailtiefe der lokalen Anwendungen, fehlerhafte Kodierungen sowie fehlende Abgleichverfahren zur Überprüfung der Kohärenz und Vollständigkeit der Daten nach Überspielen von Daten aus lokalen Anwendungen oder IT-Systemen, die bei vorangehenden Rahmenprogrammen eingesetzt wurden. Die meisten Berichte wurden anhand der in den verschiedenen, vielfach lokalen IT-Anwendungen enthaltenen Daten erstellt. Da sich das Berichtswesen auf Informationen aus unterschiedlichsten Quellen stützt, besteht ein erhebliches Risiko von Ungereimtheiten in Bezug auf die gemeldeten Daten (siehe Ziffer 82).

Konformität des Berichtswesens mit den Normen für die interne Kontrolle

110. Die Kernpunkte der Verwaltungsreform der Kommission lauten Dezentralisierung und Übernahme von Verantwortung durch die verwaltenden Stellen in Verbindung mit einer verstärkten Transparenz und Rechenschaftspflicht der Kommissionsdienste⁽¹⁾. Die Unterrichtung der oberen Managementebene über die Programmdurchführung sowie ein wirksames und effizientes Funktionieren der internen Kontrollen sind mit Blick auf diese Transparenz und Rechenschaftspflicht unabdingbar. Vier der von der Kommission 2001 angenommenen Normen für die interne Kontrolle sind für das Management-Berichtswesen von besonderer Bedeutung⁽²⁾:

- Norm 7: „Zielvorgaben“: Jede Generaldirektion muss in ihrer Aufgabenbeschreibung und seit 2001 in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht allgemeine politische Zielsetzungen darlegen und veröffentlichen. Überdies haben die mit der Verwaltung der FTE-Rahmenprogramme befassten Generaldirektionen spezifische Ziele im Rahmen des Maßnahmenbezogenen Managements (ABM — Activity Based Management) festgelegt. In Bezug auf das 5. RP waren die in den jährlichen Managementplänen oder Arbeitsplänen dokumentierten Ziele für 2002 allerdings weder einheitlich noch vergleichbar⁽³⁾. Es mag überraschen, dass sich nicht alle fünf Generaldirektionen bei der Festsetzung ihrer Ziele ausdrücklich auf FTE-Rahmenprogramme bezogen. Ohne die Verständigung auf eine einheitliche Zielsetzung werden die Generaldirektionen kaum in der Lage sein, gemeinsame Leistungsindikatoren für FTE-Rahmenprogramme festzulegen.
- Norm 10: „Ergebniskontrollen anhand von Zielvorgaben und Leistungsindikatoren“: Abgesehen von den in den Rechtsgrundlagen festgelegten bzw. den in den Normen für die interne Kontrolle verbindlich vorgegebenen Indikatoren kam es unter den fünf für die Verwaltung der FTE-Rahmenprogramme zuständigen Generaldirektionen oder auch innerhalb der einzelnen Generaldirektionen zu keiner Einigung in Bezug auf Leistungsindikatoren. Die Festlegung derartiger Indikatoren ist aber Voraussetzung für eine effiziente und wirksame Programmüberwachung für die FTE-Rahmenprogramme (siehe Ziffer 107).
- Norm 12: „Angemessene Managementinformationen“: Keine der mit der Verwaltung der FTE-Rahmenprogramme befassten Generaldirektionen stellte bis zum Ablauf der von der Kommission auf Dezember 2001 festgesetzten Frist einen „Scoreboard-Bericht“ gemäß dieser Norm zusammen. Die 2002 vorgelegten Scoreboard-Berichte erfüllten die Anforderung der Norm immer noch nicht voll und ganz.
- Norm 18 „Aufzeichnung von Ausnahmen“: Keiner der vom Hof geprüften Berichte enthielt im Hinblick auf die Einhaltung der Vorschriften Angaben zu Managementmaßnahmen, die potenziell zu Abweichungen von den festgelegten Strategien, Verfahren oder Kontrollen führen könnten. Das Fehlen einer zentralen Erfassung und einheitlichen Berichterstattung erschwerte die Überwachung des Funktionierens der internen Kontrollen durch die Generaldirektionen und ihre internen Auditstellen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Interventionsmechanismen und Regeln für den Finanzbeitrag der Gemeinschaft

111. Nach Ansicht des Hofes erschwerte die große Anzahl verschiedener von der Kommission für die fünf Maßnahmentypen indirekter FTE-Aktionen entwickelter Musterverträge unnötigerweise die Verwaltungsabläufe und verursachte zusätzliche Kosten

⁽¹⁾ Europäische Kommission, „A new Framework for Resource Management and Internal Auditing in the Commission“, 22. Februar 2000, Kapitel 4.

⁽²⁾ Europäische Kommission, „Normen für die interne Kontrolle für die Dienststellen der Kommission“, SEK(200) 2203 vom 2. Februar 2001, zweite Fassung vom 18. Dezember 2001.

⁽³⁾ Darüber hinaus waren die meisten angegebenen Zielsetzungen nicht speziell an das 5. RP geknüpft oder nicht zeitgebunden, bezogen sich auf andere Dokumente, waren schwer messbar oder beschrieben Tätigkeiten und keine tatsächlichen Zielsetzungen.

für die Umsetzung des 5. RP. Die Verabschiedung der Durchführungsverordnung als auch der Musterverträge erfolgte mit Verspätung. Begleitmaßnahmen stellten sich als besonders risikoträchtiger Bereich heraus, und zwar wegen ihrer Verwendung für Maßnahmen, die Grenzfälle zwischen Zuschüssen und öffentlichen Aufträgen darstellen (siehe Ziffern 9—20).

112. Die starke Detailtiefe und Komplexität, die sich aus den Regeln für die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft ergeben, verlangen sowohl den Vertragspartnern als auch der Kommission bei ihrem Vorschlags-, Vertrags- und Projektmanagement einen übermäßigen administrativen Aufwand ab. Das neu eingeführte Vollkostenmodell mit Gemeinkostenpauschale (FF) sollte eine Vereinfachung bringen, schuf in Wirklichkeit jedoch einen Anreiz für die Teilnehmer, sich einem für sie vorteilhafteren Zuschussmechanismus zuzuwenden. Die abweichende Auslegung der in der Durchführungsverordnung enthaltenen Rechtsvorschriften in den einzelnen Kommissionsdienststellen bestand während der gesamten Laufzeit des 5. RP fort (siehe Ziffern 21—35).

113. Nach Ansicht des Hofes stellen die für das 6. RP vorgesehenen Abrechnungsmodelle gegenüber denen des 5. RP eine Verbesserung dar, insbesondere was die Berichtigung des überhöhten Pauschalsatzes für indirekte Kosten im Rahmen des Vollkostenmodells mit Pauschale für indirekte Kosten (FCF) angeht. Da jedoch weiterhin drei verschiedene Kostenabrechnungsmodelle nebeneinander bestehen, ergibt sich keine einschneidende Vereinfachung. Darüber hinaus verlieren die für die Erklärung der erstattungsfähigen Kosten erforderlichen Kostennachweise durch die völlige Streichung von Kostenkategorien im 6. RP an Transparenz und verringern die Möglichkeiten für analytische Prüfungen (siehe Ziffern 36—41).

114. Der Hof begrüßt die Einführung sichtbarer und abschreckender Sanktionen für das 6. RP, die für die Teilnehmer ein Grund mehr sein sollten, von überhöhten Kostenangaben Abstand zu nehmen. Die neuerdings geforderte Bescheinigung der Kostennachweise für indirekte FTE-Aktionen durch einen externen Wirtschaftsprüfer ist als weitere positive Entwicklung zu sehen. Dennoch bedarf es zusätzlicher Klarstellung, was Prüfungsumfang, Berichtspflicht und die Rolle der Kommission in Bezug auf die Überprüfung der Angemessenheit von Auditcertifikaten angeht (siehe Ziffern 42—45).

115. Die Europäischen FTE-Rahmenprogramme gestalten sich für die Teilnehmer wie auch die mit ihrer Verwaltung befassten Kommissionsdienststellen zunehmend komplexer. Für künftige Rahmenprogramme wäre ein vereinfachter Ansatz denkbar, demzufolge die Kommission Verträge lediglich mit den Koordinatoren der indirekten FTE-Aktionen abschließt. Die Kommission sollte ferner die Regeln für die Festsetzung der Gemeinschaftsbeteiligung von Grund auf überarbeiten, und zwar im Hinblick auf eine erhebliche Vereinfachung bei gleichzeitiger Sicherstellung einer angemessenen Kontrolle der Ausgaben in einem künftigen 7. RP. Dabei sollte die vom Hof bereits vorgebrachte Empfehlung hinsichtlich eines einzigen Kostenerstattungssystems mit drei Hauptkostenkategorien ein wesentliches Element der Überlegungen bilden.

Struktur, Verfahren und Methoden der Verwaltung des 5. RP

116. Die gemeinsame Verwaltung der Programme des 5. RP durch fünf Generaldirektionen hat zur Entstehung separater, größtenteils eigenständiger Verwaltungsstrukturen geführt. Die Folge waren eine Verwässerung der Zuständigkeiten, Doppelaufwand und ein erhöhter Koordinierungs- und Konsultationsbedarf. Die Teilung von Programmen steht im Widerspruch zur ursprünglichen Absicht in sich geschlossener Forschungsprogramme im 5. RP. Außerdem kommt die grundlegende Anlage der Programme in Form von Leitaktionen in der Organisationsstruktur der Kommission nicht gebührend zum Ausdruck. Nach Ansicht des Hofes ist es den fünf für die Abwicklung der FTE-Rahmenprogramme zuständigen Generaldirektionen auch nicht gelungen, ihre Ansätze und Verfahren angemessen aufeinander abzustimmen. Der Hof ist der Auffassung, dass das Konzept von fünf Generaldirektionen, die die FTE-Rahmenprogramme gemeinsam verwalten, einer optimalen Verwendung der Gemeinschaftsmittel nicht förderlich ist (siehe Ziffern 46—57).

117. Die Verfahren für das 5. RP sowie die Verwaltungspraxis haben zur Folge, dass der Vorgang vom Eingang der Vorschläge für indirekte FTE-Aktionen bis zur Vertragsunterzeichnung acht bis neun Monate in Anspruch nimmt. Dies ist zu lang, insbesondere wenn die Kommission Aktivitäten im Bereich der Spitzenforschung für die europäischen FTE-Rahmenprogramme gewinnen will. Die Verwaltung des 5. RP durch die Kommission wurde von einem Mangel an qualifiziertem Personal, insbesondere im Bereich Verwaltung und IT-Unterstützung ebenso in Mitleidenschaft gezogen wie durch eine übermäßige Abhängigkeit von Zeitbediensteten. Angesichts der hochkomplexen Forschungsprojekte, an denen im Durchschnitt etwa sieben verschiedene Teilnehmer mitwirken, war für die wissenschaftliche Begleitung indirekter FTE-Aktionen nicht genügend Personal vorhanden. Die ungleichmäßige Arbeitsbelastung während des Jahres trägt ebenfalls zu Verzögerungen bei der Verwaltung und Schwachstellen der internen Kontrollen bei und vermindert die allgemeine Wirtschaftlichkeit des Systems (siehe Ziffer 58—77).

118. Die Obergrenzen für die aus den operationellen Mitteln des Haushaltsplans bestrittenen Verwaltungsausgaben wurden bei allen Programmen des 5. RP eingehalten. Jedoch wurden diese Obergrenzen ohne vorherige unabhängige Analyse der für die Verwaltung der FTE-Rahmenprogramme erforderlichen Ressourcen festgesetzt. Eine alternative Ermittlung des Anteils der Haushaltsmittel, die auf die Verwaltung der FTE-Rahmenprogramme entfielen, die auf dem Vergleich der für indirekte FTE-Aktionen aufgewendeten Mittel und der gesamten Mittelausstattung beruht, ergibt, dass im Zeitraum von 1999 bis 2002 für die Verwaltung der Rahmenprogramme 837,4 Millionen Euro (6,4 % der gesamten Mittelausstattung) verwendet wurden. Die Kommission verfügt noch nicht über geeignete Instrumente zur Kontrolle ihrer Ressourcenallokation. Die vom Rat festgelegten Obergrenzen für Verwaltungsausgaben werden von der Kommission zwar überwacht, stellen aber nicht das effizienteste oder am besten geeignete Messinstrument für die Betriebskosten jedes Programms oder eines FTE-Rahmenprogramms insgesamt dar (siehe Ziffer 78–81).

119. Der Hof empfiehlt, die Struktur des Rahmenprogramms und den Aufbau der für seine Verwaltung zuständigen Kommissionsdienststellen aufeinander abzustimmen. Die grundlegende Anlage von Forschungsprogrammen als „eigenständige“ Programme sollte auch in der Organisationsstruktur der Kommission ihren Niederschlag finden. Horizontale Aspekte wie die Unterstützung der kleinen und mittleren Unternehmen oder die internationale Kooperation sollten weitestgehend in die thematischen Programme eingebunden werden. Der Abschluss früherer Rahmenprogramme, u. a. des 5. RP, würde sich ferner einfacher gestalten, wenn eigens für diese Aufgabe eingerichtete Referate dafür zuständig wären.

120. Die Kommission sollte die Flexibilität des FTE-Rahmenprogramms weiter verbessern und ihre internen Verfahren und Methoden rationalisieren. Der Hof empfiehlt eine Vereinfachung der Verwaltungsverfahren mit dem Ziel einer Halbierung der Bearbeitungsdauer bis zur Vertragsunterzeichnung auf fünf bis sechs Monate. Die Planung von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen sollte so angelegt sein, dass die Arbeitsbelastung über das Jahr gleichmäßig verteilt ist und die Personalressourcen besser eingesetzt werden können. Im Hinblick auf die Vertragsverwaltung bei indirekten FTE-Aktionen sollte die Vereinfachung der Verfahren mit einer Stärkung der Rolle des administrativen und wissenschaftlichen Koordinators einhergehen. Dies gilt insbesondere für die Befugnis des Konsortiums, die Beteiligung von Partnern dann zu beenden, wenn diese ihren Pflichten nicht nachkommen. Die Kommission sollte stärkeren Gebrauch von periodischen wissenschaftlichen und technischen Evaluierungen laufender Projekte machen, soweit erforderlich unter Heranziehung externer Sachverständiger. Nach Auffassung des Hofes ließe sich die wissenschaftliche Qualität der von der

Gemeinschaft finanzierten FTE-Aktionen noch weiter verbessern, wenn die Verfahren der Kommission vorsehen würden, dass ein bestimmter Anteil an FTE-Aktionen nach einer obligatorischen Halbzeit-Evaluierung eliminiert würde, damit die Mittel auf die FTE-Projekte mit der höchsten Aussicht auf Erfolg konzentriert werden könnten.

121. Künftig sollte die Kommission Mitarbeiter im Forschungsbereich unter denselben Bedingungen und mit den gleichen Karriereaussichten wie in anderen Bereichen einstellen. In Bezug auf Mitarbeiter, die die wissenschaftlichen Aspekte der Forschungsprogramme verwalten, hält der Hof jedoch Zeitverträge für geeignet. Besonderes Augenmerk sollte der Verringerung der offenen Stellen gelten sowie der Erzielung einer zwischen Generaldirektionen und Programmen ausgewogenen Zuweisung der Personalressourcen, die auf der tatsächlichen und zu erwartenden Arbeitsbelastung basiert. Dazu müssten geeignete Überwachungsinstrumente im Rahmen der Maßnahmen bezogenen Budgetierung (ABB) eingerichtet werden. Der Hof empfiehlt insbesondere die Einführung eines Zeiterfassungssystems zur Messung der für spezifische Verwaltungstätigkeiten aufgewandten Personalressourcen innerhalb der Kommission.

122. An vielen Prüfungsfeststellungen des Hofes wird deutlich, dass es einer verstärkten Koordinierung und Zusammenarbeit bedarf, um die Kohärenz des gesamten Rahmenprogramms sicherzustellen. Die Prüfung ergab diesbezüglich einige Bereiche, in denen Servicefunktionen zentral zusammengefasst und Leistungen für das Rahmenprogramm insgesamt erbracht werden könnten (siehe Ziffer 64). Der Hof empfiehlt der Kommission insbesondere, die Einrichtung zentraler Servicefunktionen in folgenden Bereichen in Erwägung zu ziehen:

- „Verfahrens- und Rechtsberatung“ (siehe Ziffer 35);
- „Informationstechnologie“ (siehe Ziffer 86);
- „Eingangsbearbeitung und Clearing“ (siehe Ziffer 92);
- „Controlling und Berichtswesen“ (siehe Ziffer 104).

123. Eine stärkere Koordinierung und Zusammenarbeit der einzelnen Kommissionsdienststellen ist angesichts der organisatorischen Autonomie ihrer Generaldirektionen begrenzt. Eine zentralisierte und klar zugewiesene Managementverantwortung würde voraussetzen, dass alle operativen Tätigkeiten eines Rahmenprogramms in einer einzigen Organisationsstruktur zusammengeführt würden. Der Hof empfiehlt der Kommission die Möglichkeit zu überprüfen, die FTE-Rahmenprogramme in einer einzigen Einheit zusammenzufassen. Dies wäre auch der Annahme gemeinsamer Normen und Verfahren förderlich und würde die Kontrolle der Haushaltsführung erleichtern. Darüber hinaus ließen sich durch die Auflösung sich überlappender Funktionen (in den Generaldirektionen aber auch programmintern) zusätzliche Effizienzgewinne erzielen. Im Hinblick auf die künftige Konzeption eines 7. RP ab 2007, die Umstrukturierung der Kommissionsdienststellen nach der Erweiterung sowie die künftige Gestaltung

der anderen Forschungsprogramme der Gemeinschaft wie COST ⁽¹⁾, EUREKA ⁽²⁾ und Europäischer Forschungsfonds (Nachfolgeinstrument der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl) könnten verschiedene Optionen für die Durchführung der Tätigkeiten des Rahmenprogramms innerhalb einer einzigen Einheit in Erwägung gezogen werden:

- Option 1: Alle Aktivitäten werden in einer Generaldirektion „Forschung“ zusammengezogen, die sowohl für alle operativen Aspekte im Zusammenhang mit dem Rahmenprogramm als auch politikahe Belange zuständig wäre.
- Option 2a: Eine operative Generaldirektion „FTE-Rahmenprogramme“ wird neben einer Generaldirektion „Forschungspolitik“ eingerichtet, die ausschließlich politische Aspekte bearbeiten würde. Diese operativen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Durchführung der Rahmenprogramme könnten auch der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission übertragen werden.
- Option 2b: Die Generaldirektion „Forschungspolitik“ könnte ferner durch eine Exekutivagentur gemäß der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates ⁽³⁾ oder durch eine Einrichtung gemäß Artikel 185 der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan ⁽⁴⁾ ergänzt werden. Sämtliche operativen Aspekte der Durchführung der europäischen FTE-Rahmenprogramme könnten dann der Exekutivagentur oder Einrichtung übertragen werden.

IT-Unterstützung für das Vorschlags-, Vertrags- und Projektmanagement

124. Eine erhebliche Verbesserung der IT-Unterstützung konnte die Kommission für das 5. RP gegenüber dem 4. RP (1994-1998) nicht erzielen. Das Managementsystem ist im Wesentlichen

zwar für alle mit der Abwicklung des 5. RP befassten Dienststellen gleich, die Kommission hat aber kein gemeinsames und integriertes IT-System für die Bearbeitung von Vorschlägen, Verträgen und Projekten entwickelt. Nach Ansicht des Hofes wies die IT-Unterstützung für das Vorschlags-, Vertrags- und Projektmanagement des 5. RP in Umfang und Qualität schwerwiegende Unzulänglichkeiten auf, die die Durchführung des Rahmenprogramms behinderten und die Zuverlässigkeit der internen Statistiken der Kommission minderten. Der IT-Entwicklung und IT-Unterstützung wurden zu wenige finanzielle und personelle Ressourcen zugewiesen (siehe Ziffer 82—85).

125. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Einsatzes von Informationstechnologie für den Bedarf des öffentlichen Sektors, wie dies in der „eEurope-Initiative“ sowie der internen Aktionslinie „eKommission“ der Reform propagiert wird, sollte die Kommission die Implementierung eines gemeinsamen und integrierten IT-Systems fortführen. Vor allem sollte die Entwicklung des IT-Systems auf der Grundlage klar festgelegter Benutzeranforderungen erfolgen und eine umfassende Testphase der Software vor dem eigentlichen Anlaufen der Programme vorsehen.

126. Die Papier gestützte Vorgangsbearbeitung sollte während des 6. RP so weit wie möglich auslaufen, Zielsetzung sollte die völlige elektronische Interaktion im 7. RP sein. Der elektronische Datenaustausch würde es erlauben, die Bearbeitungszeiten weiter zu verkürzen und Verwaltungsfehler bei der Abwicklung von Vorschlägen, Verträgen und Projektleistungen zu verringern. Dazu ist jedoch nicht nur eine Harmonisierung in technologischer Hinsicht erforderlich, sondern es sind auch einheitliche Regeln und operative Verfahren nötig, die von allen mit dem Rahmenprogramm befassten Kommissionsdienststellen eingehalten werden.

⁽¹⁾ Die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technologischen Forschung (Coopération Scientifique et Technologique — COST) ist ein europäischer Forschungsrahmen, der im Anschluss an zwei Briefwechsel zwischen dem Rat der Europäischen Gemeinschaft und den für die COST—Zusammenarbeit vorgesehenen Staaten in den Jahren 1969 und 1970 konstituiert wurde. Mit der Zeit haben sich zunehmend mehr Drittstaaten an der Initiative beteiligt. Die Kommission nimmt seit dem Ratsbeschluss vom 18. Juli 1978 (ABl. C 100 vom 21.4.1979, S. 1) im Auftrag des Rates einen Großteil der Sekretariatsaufgaben wahr. Unter dem 5. RP wurde die Finanzierung von COST über das Programm „Sicherung der internationalen Stellung der Gemeinschaftsforschung“ sichergestellt (einschließlich der Zusammenarbeit der am 5. RP beteiligten Staaten) sowie über die an COST beteiligten Drittstaaten (im Wege von Beiträgen zum Gemeinschaftshaushalt im Anschluss an einen Beschluss des Ausschusses Hoher Beamter von COST vom Juni 1992).

⁽²⁾ EUREKA ist ein europaweites Netzwerk für marktorientierte Industrieforschung und Entwicklung, das einen Bottom—up—Ansatz für die technologische Entwicklung propagiert und die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen auf dem Weltmarkt verstärken soll. EUREKA wurde im Jahre 1985 von 17 Ländern und der Europäischen Union gegründet. Ende 2003 wird es von 29 Ländern und der Europäischen Union unterstützt. Seine Organisationsstruktur besteht aus vier Hauptgremien: die Ministerkonferenz, eine Gruppe Hoher Repräsentanten, die Nationalen Projekt—Koordinatoren und das EUREKA—Sekretariat in Brüssel als zentrale Unterstützungseinheit (www.eureka.be).

⁽³⁾ ABl. L 11 vom 16.1.2003.

⁽⁴⁾ Verordnung Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002, Artikel 54 bis 56, ABl. L 248 vom 16.9.2002.

Interne Kontrollverfahren

127. Es ist festzuhalten, dass alle fünf mit der Verwaltung der FTE-Rahmenprogramme befassten Generaldirektionen erhebliche Anstrengungen unternommen haben, um die Normen für die interne Kontrolle der Kommission einzuhalten ⁽⁵⁾. Gemessen jedoch an den in den Rechtsgrundlagen des 5. RP festgelegten Anforderungen sowie der Norm für die interne Kontrolle Nr. 15 wurden die operativen Verfahren für das 5. RP nicht angemessen dokumentiert. Da es nach wie vor keine vollständigen Leitfäden für Verwaltungsverfahren gibt, kann die Kommission keine Gewähr dafür liefern, inwieweit die internen Prozesse und Arbeitsmethoden von allen für Forschungsangelegenheiten zuständigen Generaldirektionen und in Bezug auf alle Programme im Zeitraum 1999 bis 2002 kohärent und durchgängig angewandt wurden (siehe Ziffern 87—89).

⁽⁵⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffer 4.57; Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2002, Ziffern 6.44 bis 6.46.

128. Die Überprüfungen der Kontrollen durch den Hof machten deutlich, dass eine Reihe von Kontrollen nicht von allen Generaldirektionen und nicht in Bezug auf alle Programme wirksam oder durchgängig durchgeführt wurden. Wesentliche Elemente des Kontrollsystems wurden entweder nicht systematisch angewandt oder — insbesondere mit Blick auf die Verhandlung von Vorschlägen über indirekte FTE-Aktionen — fehlten in den meisten Kommissionsdienststellen gänzlich. Besondere Mängel wurden im Zusammenhang mit der Überprüfung der Kostenachweise und anschließenden Genehmigung von Zahlungen auf der Grundlage von Kostenerstattungsanträgen festgestellt, auch wenn dies kein als wesentlich anzusehendes Ausmaß annahm (siehe Ziffern 90—95).

129. Dies wurde durch die Ergebnisse der Prüfungen des Hofes in Bezug auf indirekte FTE-Aktionen erhärtet, die eine erhebliche Fehlerinzidenz ergaben. In Bezug auf alle bis auf einen der 26 an Ort und Stelle geprüften Verträge hatten die Empfänger zu hohe erstattungsfähige Kosten geltend gemacht. In Anbetracht der festgestellten Häufigkeit und des Ausmaßes der Fehler hegt der Hof schwerwiegende Bedenken bezüglich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der von der Kommission für das 5. RP auf der Grundlage von Kostennachweisen insgesamt bewilligten Zahlungen. Anhand der vorgenommenen Prüfungsarbeiten war keine globale Verbesserung gegenüber früheren Rahmenprogrammen festzustellen (siehe Ziffern 96—100).

130. Die internen Kontrolltätigkeiten sollten harmonisiert und im gesamten Rahmenprogramm verstärkt angewandt werden. Die Kommissionsdienststellen sollten insbesondere die entsprechenden notwendigen Kontrollen, die auf die in diesem Haushaltsbereich bekannten Risiken abstellen, gemeinsam festlegen. Die Durchführung dieser Kontrollen sollte dann für alle Programme und für alle Generaldirektionen obligatorisch sein, um ein angemessenes Mindestkontrollniveau für das gesamte Rahmenprogramm zu gewährleisten.

131. Präventivkontrollen sollten verstärkt werden. Hierzu gehören die Bereitstellung von Leitfäden und Arbeitsplatzbeschreibungen. Vorrangig jedoch sollte die Kommission die Fortbildung der mit den Kontrolltätigkeiten befassten Mitarbeiter in Finanz- und Rechtsfragen ausbauen.

132. Der Hof fordert die Kommission auf, ihre Anstrengungen im Hinblick auf die Prüfung eines erheblichen Anteils der an FTE-Rahmenprogrammen beteiligten Vertragspartner fortzusetzen. Der Hof begrüßt vor allem den Umstand, dass die Kommission als klares und messbares Ziel die Prüfung von 10 % der Vertragspartner während der Laufzeit des 5. RP festgelegt hat ⁽¹⁾, und empfiehlt, die Prüfungsstrategie weiter anzupassen, um den Änderungen der Prüfungsumgebung des 6. RP Rechnung zu tragen.

133. Schließlich muss die Leistungsfähigkeit der internen Kontrollsysteme überwacht werden. Eine Hauptaufgabe der neuen internen Auditstellen sollte darin bestehen, regelmäßig und planmäßig zu überprüfen, ob alle einschlägigen und erforderlichen Kontrollen eingerichtet wurden und ob diese Kontrollen wirksam sind.

Management — Berichtswesen

134. Das Berichtswesen der Kommission umfasste nicht alle zweckdienlichen Informationen zur operativen und finanziellen Abwicklung sowie zur Einhaltung der bestehenden Vorschriften; die enthaltenen Informationen wurden nicht in einer einheitlichen Form an die Direktoren und (stellvertretenden) Generaldirektoren weitergeleitet. Bislang hat die Kommission keine Erfolgsindikatoren für die nichtfinanziellen Verwaltungsaspekte des Rahmenprogramms festgelegt. Ebenso wurden von der Kommission keine Vorkehrungen für ein einheitliches Berichtswesen über die wissenschaftlichen Ergebnisse des 5. RP getroffen, und in keinem Bericht wird ein Vergleich zwischen dem Input und Output der Programme des 5. RP gezogen. Abgesehen von Haushalts- und Finanzfragen ließen die Berichte an das Management nach Ansicht des Hofes keine angemessene Überwachung der spezifischen Programme oder des 5. RP insgesamt zu. Obwohl seit Beginn des 5. RP deutliche Verbesserungen festzustellen waren, bedarf es weiterer Anstrengungen im Hinblick auf die Einhaltung der Normen für die interne Kontrolle der Kommission (siehe Ziffern 101—116).

135. Managementberichte sollten Angaben zur operativen und finanziellen Abwicklung sowie zur Einhaltung der Vorschriften enthalten, um die Durchführung des Rahmenprogramms und das effektive und effiziente Funktionieren der internen Kontrollen überwachen zu können. Der Hof empfiehlt der Kommission die Entwicklung eines umfassenden Systems für das Berichtswesen und Controlling für FTE-Rahmenprogramme. Solch ein Instrumentarium sollte Leistungsindikatoren beinhalten, deren Nutzung ein Benchmarking zwischen Kommissionsdienststellen und Programmen sowie einen Vergleich zwischen verschiedenen FTE-Rahmenprogrammen ermöglichen sollte.

136. Um die Normen für die interne Kontrolle voll und ganz zu erfüllen, sollte die Kommission sich auf gemeinsame (oder zumindest aufeinander abgestimmte) Ziele für den Forschungsbereich und die Durchführung der FTE-Rahmenprogramme verständigen, und zwar nach Maßgabe der vom Generalsekretariat der Kommission aufgestellten Leitlinien für die Festlegung von Zielen und Indikatoren. Anhand dieser Ziele sollten, wie dies in den Normen für die interne Kontrolle vorgesehen ist, zusätzliche operative Leistungsindikatoren definiert werden, auf die sich möglichst alle Generaldirektionen gemeinsam geeinigt haben.

Allgemeine Schlussfolgerung

137. Das 5. RP ist gekennzeichnet durch die Komplexität der für die Interventionsmechanismen geltenden Bestimmungen, die sich den Teilnehmern an indirekten FTE-Aktionen vielfach nicht ganz erschließen. Die durch die Dezentalisierungsmaßnahmen der Kommission gemäß ihrer Verwaltungsreform einerseits und die gemeinsame Verwaltung von FTE-Rahmenprogrammen andererseits gegebenen Widersprüche erwiesen sich — neben der uneinheitlichen Organisationsstruktur der fünf für die Abwicklung der FTE-Rahmenprogramme zuständigen Generaldirektionen — in vielen Fällen als Ursache für die bei dieser Prüfung ermittelten Mängel. Ferner war die Kommission außerstande, für die Durchführung des 5. RP ausreichende Personalressourcen bereitzustellen. Dies trug zur erheblichen Anzahl der vom Hof

⁽¹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2000, Ziffer 4.57.

festgestellten Unregelmäßigkeiten bei. Die Verwaltungsinstrumente für die Durchführung des 5. RP, die während seiner Programmlaufzeit kontinuierlich verbessert wurden, waren 2002 in einigen Bereichen nach wie vor unzulänglich.

138. Das 6. RP bietet die Gelegenheit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung der FTE-Rahmenprogramme durch die Kommission zu verbessern, insbesondere durch Annahme einer Organisationsstruktur, die den tatsächlichen operationellen

Erfordernissen gerecht wird. Gemeinsame IT-Systeme und zentrale Servicefunktionen sollten eingerichtet und nicht zuletzt sollten für die wissenschaftliche und finanzielle Verwaltung von Vorschlägen, Verträgen und Projekten angemessene Ressourcen bereitgestellt werden.

139. Die Regeln für die Festsetzung der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft an FTE-Rahmenprogrammen sollten von Grund auf mit dem Ziel überarbeitet werden, für das kommende 7. RP jede unnötige Komplexität zu vermeiden, damit die wirksame und angemessene Kontrolle über die Ausgaben nicht beeinträchtigt wird.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 12. Februar 2004 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Präsident

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

4. RP	4. Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration (1994-1998)
5. RP	5. Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration (1998-2002)
6. RP	6. Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration (2002-2006)
ABB	Activity Based Budgeting — Maßnahmenbezogene Budgetierung
ABl.	Amtsblatt
ABM	Activity Based Management — Maßnahmenbezogenes Management
AC	Additional Cost system — Kostenerstattungsmodell „Zusatzkosten“/„Zusatzkosten mit Pauschale für indirekte Kosten“
CORDIS	Informationsdienst der Gemeinschaft für Forschung und Entwicklung (Community Research & Development Information Service) — Forschungswebsite der Kommission
COST	Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung
CPF	Vertragsvorbereitungsformular
EESD	Thema IV des 5. RP — Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung
EESD-ENV	Thema IV des 5. RP — Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung — Umwelt
EESD-NNE	Thema IV des 5. RP — Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung — nichtnukleare Energie
EG	Europäische Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
FC	Full Cost system — Kostenerstattungsmodell „Vollkosten“/ Abrechnungsmodell „Vollkosten mit tatsächlichen indirekten Kosten“
FCF	Full Cost with indirect Flat rate costs reporting model — Abrechnungsmodell „Vollkosten mit Pauschale für indirekte Kosten“
FF	Full cost Flat rate system — Kostenerstattungsmodell „Vollkostenmodell mit Gemeinkostenpauschale“
FTE	Tätigkeiten im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration
GROWTH	Thema III des 5. RP — wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum
GD	Generaldirektion
IHP	Vierter Maßnahmenbereich des 5. RP — Horizontales Thema „Ausbau des Potenzials an Humanressourcen in der Forschung und Verbesserung der sozio-ökonomischen Wissensgrundlage“
INCO	Zweiter Maßnahmenbereich des 5. RP — Horizontales Thema „Sicherung der internationalen Stellung der Gemeinschaftsforschung“
INTAS	Internationale Vereinigung zur Förderung der Zusammenarbeit mit den Wissenschaftlern der Neuen Unabhängigen Staaten der früheren Sowjetunion
IST	Thema II des 5. RP — Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft
JTB	Jährlicher Tätigkeitsbericht
LA	Leitaktionen
QoL	Thema I des 5. RP — Lebensqualität und Management lebender Ressourcen
RP	Rahmenprogramm
SME	Dritter Maßnahmenbereich des 5. RP — Horizontales Thema „Förderung der Innovation und der Einbeziehung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)“
WTO	Welthandelsorganisation

ANHANG I
HAUSHALTSPLAN 5. RP (1998-2002)

(Millionen Euro)

	5. RP-EG		5. RP-Euratom		5. RP	
Indirekte Aktionen: Thematische und horizontale Programme	12 961	100 %	979	100 %	13 940	100 %
THEMATISCHE PROGRAMME	10 843	84 %	979	100 %	11 822	85 %
Lebensqualität und Management lebender Ressourcen	2 413	19 %			2 413	17 %
6 Leitaktionen	1 860				1 860	
Generisch ausgerichtete Forschung und Maßnahmen zur Förderung der Forschungsinfrastruktur	553				553	
Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft	3 600	28 %			3 600	26 %
4 Leitaktionen	3 120				3 120	
Generisch ausgerichtete Forschung und Maßnahmen zur Förderung der Forschungsinfrastruktur	480				480	
Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum	2 705	21 %			2 705	19 %
4 Leitaktionen	2 122				2 122	
Generisch ausgerichtete Forschung und Maßnahmen zur Förderung der Forschungsinfrastruktur	583				583	
Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung	2 125	16 %	979	100 %	3 104	22 %
6 Leitaktionen (EG)	1 921				1 921	
2 Leitaktionen (Euratom)			930		930	
Generisch ausgerichtete Forschung und Maßnahmen zur Förderung der Forschungsinfrastruktur (EG)	204				204	
Generisch ausgerichtete Forschung und Maßnahmen zur Förderung der Forschungsinfrastruktur (Euratom)			49		49	
HORIZONTALE PROGRAMME	2 118	16 %			2 118	15 %
Sicherung der internationalen Stellung der Gemeinschaftsforschung	475	4 %			475	3 %
Förderung der Innovation und der Einbeziehung von KMU	363	3 %			363	3 %
Ausbau des Potenzials an Humanressourcen in der Forschung und Verbesserung der sozio-ökonomischen Wissensgrundlage	1 280	10 %			1 280	9 %
1 Leitaktion (13 % des horizontalen Programms)	166				166	
Direkte Aktionen: Gemeinsame Forschungsstelle (Aktionen von EG und Euratom)	739		281		1 020	
RP Insgesamt	13 700		1 260		14 960	

Quelle: Beschluss Nr. 182/1999/EG, Artikel 2 und Anhang III; Beschluss 1999/64/Euratom des Rates, Artikel 2.

ANHANG 2A															
5. RP — VERPFLICHTUNGSERMÄCHTIGUNGEN UND AUSFÜHRUNG (1999-2002)															
(Millionen Euro)															
Haushaltslinie	Bezeichnung	Veranschlagt ⁽¹⁾	1999 Ausgeführt ⁽²⁾	%	Veranschlagt ⁽¹⁾	2000 Ausgeführt ⁽²⁾	%		Veranschlagt ⁽¹⁾	2001 Ausgeführt ⁽²⁾	%	Veranschlagt ⁽¹⁾	2002 Ausgeführt ⁽²⁾	%	Veranschlagt ⁽³⁾ 1999-2002 Ausgeführt ⁽⁴⁾
QoL — B6-6 1 1	Lebensqualität und Management lebender Ressourcen	539,9	537,2	99,5	581,6	579,0	99,6		647,4	642,9	99,3	694,1	692,2	99,7	2 460,9 2 451,4 99,6
B6-6 1 1 0	Verwaltungsausgaben			n. v.	28,3	27,0	95,3		31,6	29,5	93,3	35,3	33,56	95,1	95,2 90,0 94,5
B6-6 1 1 1	Operationelle Ausgaben	539,9	537,2	99,5	553,3	552,1	99,8		615,8	613,4	99,6	658,8	658,7	100,0	2 365,7 2 361,4 99,8
IST — B6-6 1 2	Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft	858,5	857,6	99,9	894,1	892,4	99,8		954,2	952,5	99,8	964,2	963,5	99,9	3 670,9 3 666,0 99,9
B6-6 1 2 0	Verwaltungsausgaben			n. v.	67,9	66,2	97,5		69,6	68,5	98,3	71,3	71,22	99,9	208,9 205,9 98,6
B6-6 1 2 1	Operationelle Ausgaben	858,5	857,6	99,9	826,2	826,1	100,0		884,6	884,0	99,9	892,9	892,3	99,9	3 462,1 3 460,0 99,9
GROWTH — B6-6 1 3	Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum	630,6	629,5	99,8	667,0	658,0	98,6		722,5	717,5	99,3	748,0	747,4	99,9	2 768,1 2 752,4 99,4
B6-6 1 3 0	Verwaltungsausgaben			n. v.	28,3	27,0	95,5		34,3	32,1	93,6	38,3	37,80	98,6	101,0 97,0 96,0
B6-6 1 3 1	Operationelle Ausgaben	630,6	629,5	99,8	638,7	630,9	98,8		688,2	685,4	99,6	709,7	709,6	100,0	2 667,2 2 655,4 99,6
EESD — B6-6 1 4	Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung — Umwelt	217,7	217,5	99,9	256,6	253,7	98,9		298,6	292,2	97,8	338,1	335,6	99,2	1 111,0 1 099,0 98,9
B6-6 1 4 0	Verwaltungsausgaben			n. v.	17,2	15,9	92,5		15,5	14,8	95,6	19,2	16,9	87,7	52,0 47,7 91,7
B6-6 1 4 1	Operationelle Ausgaben	217,7	217,5	99,9	239,4	237,8	99,3		283,1	277,4	98,0	318,9	318,7	99,9	1 052,3 1 051,4 99,9
EESD — B6-6 1 5	Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung — Energie	217,7	215,8	99,1	242,1	236,1	97,5		283,8	280,5	98,8	319,6	318,5	99,7	1 063,2 1 050,8 98,8
B6-6 1 5 0	Verwaltungsausgaben			n. v.	14,1	13,2	93,8		15,9	15,4	97,0	17,7	16,6	94,1	47,7 45,3 95,0
B6-6 1 5 1	Operationelle Ausgaben (1999: B6-6 1 4 2)	217,7	215,8	99,1	228,0	222,8	97,7		268,0	265,1	98,9	301,9	301,9	100,0	1 014,7 1 005,5 99,1
INCO — B6-6 2 1	Sicherung der internationalen Stellung der Gemeinschaftsforschung	74,4	74,3	99,8	118,1	117,8	99,8		138,5	138,0	99,7	153,3	153,0	99,8	484,4 483,2 99,8
B6-6 2 1 0	Verwaltungsausgaben			n. v.	11,4	11,2	98,3		12,2	11,8	96,9	12,7	12,4	97,9	36,3 35,5 97,7
B6-6 2 1 1	Operationelle Ausgaben	74,4	74,3	99,8	106,7	106,6	99,9		126,3	126,2	99,9	140,7	140,6	100,0	448,1 447,7 99,9
SME — B6-6 3 1	Förderung der Innovation und Einbeziehung von KMU	54,0	37,1	68,7	121,8	105,7	86,8		125,7	99,6	79,3	96,1	94,7	98,6	397,6 337,2 84,8
B6-6 3 1 0	Verwaltungsausgaben			n. v.	7,9	5,5	69,7		6,3	6,0	95,6	7,7	7,0	91,6	21,8 18,5 84,9
B6-6 3 1 1	Operationelle Ausgaben	54,0	37,1	68,7	114,0	100,3	88,0		119,3	93,6	78,4	88,4	87,7	99,2	347,3 318,7 91,8
IHP — B6-6 4 1	Ausbau des Potenzials an Humanressourcen in der Forschung und Verbesserung der sozioökonomischen Wissensgrundlage	298,7	298,5	99,9	315,7	314,9	99,8		331,4	330,3	99,7	359,2	357,5	99,5	1 305,1 1 301,2 99,7
B6-6 4 1 0	Verwaltungsausgaben			n. v.	16,5	15,8	95,6		20,2	19,3	95,3	24,0	23,0	95,7	60,7 58,0 95,6
B6-6 4 1 1	Operationelle Ausgaben	298,7	298,5	99,9	299,2	299,1	100,0		311,2	311,1	99,9	335,2	334,5	99,8	1 244,3 1 243,2 99,9
	5. RP insgesamt	2 891,6	2 867,5	99,2	3 196,9	3 157,6	98,8		3 502,1	3 453,5	98,6	3 672,6	3 662,3	99,7	13 261,1 13 141,0 99,1

⁽¹⁾ Verpflichtungsermächtigungen nach Berücksichtigung der Nachtragshaushaltspläne und der Mittelübertragungen, der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel, der wiederverwendeten Einnahmen und der Einnahmen aus der Beteiligung Dritter (siehe Beschluss Nr. 182/1999/EG, Artikel 2 und Anhang III), (ABl. L 26 vom 1.2.1999, S. 4 und 28) geändert durch Beschluss Nr. 2001/692/EG über die Anpassung der finanziellen Vorausschau an die Ausführungsbedingungen, ABl. L 246 vom 15.9.2001, S. 29, 30, Fußnote ⁽¹⁾).

⁽²⁾ In Anspruch genommene Mittel, einschließlich der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel, der wiederverwendeten Einnahmen, der Einnahmen aus der Beteiligung Dritter, anderer zweckgebundener Einnahmen und der wiederverwendeten Mittel.

⁽³⁾ Verpflichtungsermächtigungen insgesamt nach Berücksichtigung der Nachtragshaushaltspläne und der Mittelübertragungen, der wiederverwendeten Einnahmen und der Einnahmen aus der Beteiligung Dritter (siehe Beschluss Nr. 182/1999/EG, Artikel 2 und Anhang III). Die aus dem Vorjahr übertragenen Mittel wurden nicht berücksichtigt.

⁽⁴⁾ In Anspruch genommene Mittel, einschließlich der wiederverwendeten Einnahmen, der Einnahmen aus der Beteiligung Dritter, anderer zweckgebundener Einnahmen und der wiederverwendeten Mittel. Die aus dem Vorjahr übertragenen Mittel wurden nicht berücksichtigt.

Quelle: Europäische Kommission, Haushaltsrechnung 1999 und 2000, Jahresabschlüsse 2001 und 2002.

ANHANG 2B

5. RP — ZAHLUNGSERMÄCHTIGUNGEN UND AUSFÜHRUNG (1999-2002)

(Millionen Euro)

Haushaltslinie	Bezeichnung	1999			2000				2001			2002			1999-2002		
		Veranschlagt ⁽¹⁾	Ausgeführt ⁽²⁾	%	Veranschlagt ⁽¹⁾	Ausgeführt ⁽²⁾	%		Veranschlagt ⁽¹⁾	Ausgeführt ⁽²⁾	%	Veranschlagt ⁽¹⁾	Ausgeführt ⁽²⁾	%	Veranschlagt ⁽³⁾	Ausgeführt ⁽⁴⁾	%
QoL — B6-6 1 1	Lebensqualität und Management lebender Ressourcen	70,1	30,1	42,9	355,6	351,7	98,9		392,8	383,5	97,6	487,8	443,9	91,0	1 306,3	1 209,1	92,6
B6-6 1 1 0	Verwaltungsausgaben			n.v.	27,6	25,2	91,2		30,2	25,3	84,0	35,3	29,2	82,9	93,1	79,8	85,7
B6-6 1 1 1	Operationelle Ausgaben	70,1	30,1	42,9	327,9	326,5	99,6		362,6	358,1	98,8	452,5	414,6	91,6	1 213,2	1 129,4	93,1
IST — B6-6 1 2	Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft	175,4	163,0	93,0	554,0	507,6	91,6		613,2	590,8	96,4	840,4	815,2	97,0	2 182,9	2 076,7	95,1
B6-6 1 2 0	Verwaltungsausgaben			n.v.	69,2	64,5	93,2		69,6	64,3	92,4	71,3	69,7	97,8	210,2	198,6	94,5
B6-6 1 2 1	Operationelle Ausgaben	175,4	163,0	93,0	484,7	443,1	91,4		543,5	526,5	96,9	769,1	745,5	96,9	1 972,7	1 878,1	95,2
GROWTH — B6-6 1 3	Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum	118,4	40,5	34,2	451,1	324,0	71,8		491,2	471,7	96,0	616,8	587,7	95,3	1 677,5	1 423,9	84,9
B6-6 1 3 0	Verwaltungsausgaben			n.v.	28,5	25,3	88,7		34,1	27,8	81,4	38,3	32,6	85,2	101,0	85,7	84,9
B6-6 1 3 1	Operationelle Ausgaben	118,4	40,5	34,2	422,6	298,7	70,7		457,1	443,9	97,1	578,5	555,1	95,9	1 576,5	1 338,2	84,9
EESD — B6-6 1 4	Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung — Umwelt	33,6	10,6	31,6	166,9	135,2	81,0		148,8	146,6	98,5	264,7	259,8	98,2	614,0	552,1	89,9
B6-6 1 4 0	Verwaltungsausgaben			n.v.	16,8	14,0	83,5		14,4	13,1	90,8	19,2	15,2	78,9	50,4	42,2	83,8
B6-6 1 4 1	Operationelle Ausgaben	33,6	10,6	31,6	150,2	121,2	80,7		134,4	133,5	99,4	245,4	244,6	99,7	563,6	509,9	90,5
EESD — B6-6 1 5	Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung — Energie	21,7	10,5	48,4	141,9	92,3	65,0		177,6	145,5	81,9	215,3	151,6	70,4	556,5	399,8	71,8
B6-6 1 5 0	Verwaltungsausgaben			n.v.	14,6	11,5	78,5		17,0	13,0	76,6	17,7	14,9	84,0	49,3	39,4	79,8
B6-6 1 5 1	Operationelle Ausgaben (1999: B6-6 1 4 2)	21,7	10,5	48,4	127,2	80,8	63,5		160,6	132,4	82,5	197,6	136,7	69,2	507,2	360,4	71,1
INCO — B6-6 2 1	Sicherung der internationalen Stellung der Gemeinschaftsforschung	20,4	15,5	75,9	70,6	69,5	98,5		91,7	90,2	98,3	121,4	108,5	89,4	304,1	283,7	93,3
B6-6 2 1 0	Verwaltungsausgaben			n.v.	11,9	10,9	92,3		12,4	11,2	89,9	12,7	11,6	91,9	36,9	33,7	91,3
B6-6 2 1 1	Operationelle Ausgaben	20,4	15,5	75,9	58,7	58,6	99,8		79,3	79,0	99,7	108,8	96,9	89,1	267,2	250,0	93,6
SME — B6-6 3 1	Förderung der Innovation und Einbeziehung von KMU	14,3	4,7	33,0	66,9	39,3	58,7		77,7	41,2	53,1	79,9	71,2	89,1	238,8	156,5	65,5
B6-6 3 1 0	Verwaltungsausgaben			n.v.	7,9	4,9	62,3		6,3	5,6	88,1	8,7	6,1	70,7	22,9	16,6	72,6
B6-6 3 1 1	Operationelle Ausgaben	14,3	4,7	33,0	59,1	34,4	58,2		71,3	35,7	50,0	71,3	65,1	91,4	216,0	139,9	64,8
IHP — B6-6 4 1	Ausbau des Potenzials an Humanressourcen in der Forschung und Verbesserung der sozioökonomischen Wissensgrundlage	72,4	13,0	18,0	213,3	203,7	95,5		186,2	164,6	88,4	292,1	285,8	97,8	764,1	667,1	87,3
B6-6 4 1 0	Verwaltungsausgaben			n.v.	16,7	15,0	89,6		20,2	16,6	82,1	24,0	19,4	80,8	61,0	51,0	83,7
B6-6 4 1 1	Operationelle Ausgaben	72,4	13,0	18,0	196,6	188,6	96,0		166,0	148,0	89,1	268,1	266,4	99,4	703,1	616,1	87,6
	5. RP insgesamt	526,3	287,9	54,7	2 020,3	1 723,3	85,3		2 179,2	2 034,1	93,3	2 918,4	2 723,7	93,3	7 644,1	6 769,0	88,6

⁽¹⁾ Zahlungsermächtigungen nach Berücksichtigung der Nachtragshaushaltspläne und der Mittelübertragungen, der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel, der wiederverwendeten Einnahmen und der Einnahmen aus der Beteiligung Dritter (siehe Beschluss Nr. 182/1999/EG, Artikel 2 und Anhang III), (ABl. L 26 vom 1.2.1999, S. 4 und 28) geändert durch Beschluss Nr. 2001/692/EG über die Anpassung der finanziellen Vorausschau an die Ausführungsbedingungen, ABl. L 246 vom 15.9.2001, S. 29, 30, Fußnote ⁽¹⁾).

⁽²⁾ In Anspruch genommene Mittel, einschließlich der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel, der wiederverwendeten Einnahmen, der Einnahmen aus der Beteiligung Dritter, anderer zweckgebundener Einnahmen und der wiederverwendeten Mittel.

⁽³⁾ Zahlungsermächtigungen insgesamt nach Berücksichtigung der Nachtragshaushaltspläne und der Mittelübertragungen, der wiederverwendeten Einnahmen und der Einnahmen aus der Beteiligung Dritter (siehe Beschluss Nr. 182/1999/EG, Artikel 2 und Anhang III). Die aus dem Vorjahr übertragenen Mittel wurden nicht berücksichtigt.

⁽⁴⁾ In Anspruch genommene Mittel, einschließlich der wiederverwendeten Einnahmen, der Einnahmen aus der Beteiligung Dritter, anderer zweckgebundener Einnahmen und der wiederverwendeten Mittel. Die aus dem Vorjahr übertragenen Mittel wurden nicht berücksichtigt.

Quelle: Europäische Kommission, Haushaltsrechnung 1999 und 2000, Jahresabschlüsse 2001 und 2002.

ANHANG 3A

VERTRÄGE ÜBER INDIREKTE FTE — MASSNAHMEN DES 5. RP (1999-2003) — MASSNAHMENTYPEN

Maßnahmentyp	Anzahl der während der Laufzeit des Programms unterzeichneten Verträge	%	Anzahl der Vertragsnehmer	%	Insgesamt erstattungsfähige Kosten gemäß den Verträgen (Millionen Euro)	%	Vertraglich vereinbarter EU-Beitrag (Millionen Euro)	%
5. RP insgesamt	15 223	100	77 065	100	19 979,0	100	12 303,6	100
MASSNAHMENTYP 1: AKTIONEN AUF KOSTENTEILUNGSBASIS	7 212	47	51 799	67	16 839,0	84	9 689,4	79
Forschungs- und technologische Entwicklungsprojekte	5 045	70	40 908	79	14 200,2	84	8 554,8	88
Demonstrationsprojekte	162	2	1 213	2	1 058,6	6	313,8	3
Kombinierte FTE-/Demonstrationsprojekte	221	3	2 174	4	709,7	4	322,5	3
Unterstützung für den transnationalen Zugang zu großen Forschungsinfrastrukturen	187	3	188	0	125,1	1	120,8	1
Kooperationsforschung	646	9	5 416	10	717,6	4	356,4	4
Sondierungsprämien	951	13	1 900	4	27,9	0	21,0	0
MASSNAHMENTYP 2: AUSBILDUNGSSTIPENDIEN	3 698	24	3 617	5	512,8	3	512,8	4
Marie-Curie-Individualstipendien	2 569	69	2 520	70	284,4	55	284,4	55
INCO Individualstipendien für Nachwuchswissenschaftler aus Entwicklungsländern	45	1	61	2	1,1	0	1,1	0
Stipendien für Wissenschaftler aus der Gemeinschaft	—	0	—	0	—	0	—	0
Stipendien nach Japan	22	1	19	1	2,7	1	2,7	1
Marie-Curie-Stipendien für Aufenthalte in strukturschwachen Regionen	120	3	108	3	29,4	6	29,4	6
Marie-Curie-Industriestipendien	429	12	420	12	89,7	18	89,7	18
Aufenthalte an Marie-Curie-Ausbildungszentren	513	14	489	14	105,5	21	105,5	21
MASSNAHMENTYP 3: UNTERSTÜTZUNG VON NETZEN	857	6	10 832	14	942,6	5	910,6	7
Forschungsausbildungsnetze	332	39	2 641	24	456,7	48	444,0	49
Themenbezogene Netze (ein oder mehrere Vertragspartner)	525	61	8 191	76	485,9	52	466,5	51
MASSNAHMENTYP 4: KONZERTIERTE AKTIONEN	170	1	1 887	2	115,7	1	110,6	1
Konzertierte Aktionen (ein oder mehrere Partner)	170	100	1 887	100	115,7	100	110,6	100
MASSNAHMENTYP 5: BEGLEITMASSNAHMEN	3 286	22	8 930	12	1 568,9	8	1 080,3	9
Begleitmaßnahmen (ein oder mehrere Partner)	1 311	40	5 437	61	900,4	57	688,3	64
Begleitmaßnahmen speziell für Maßnahmen zur Technologieübernahme (ein und mehrere Partner)	325	10	1 883	21	418,1	27	256,6	24
Wissenschaftliche Konferenz auf hohem Niveau	727	22	727	8	95,4	6	35,6	3
Finanzhilfvereinbarungen	923	28	883	10	155,1	10	99,9	9

Quelle: Europäische Kommission, Januar 1999 bis Juli 2003 [nicht geprüft].

ANHANG 3B

VERTRÄGE ÜBER INDIREKTE FTE — MASSNAHMEN DES 5. RP (1999-2003) — NACH GENERALDIREKTIONEN

Generaldirektion	Anzahl der während der Laufzeit des Programms unterzeichneten Verträge	%	Anzahl der Vertragsnehmer	%	Insgesamt erstattungsfähige Kosten gemäß den Verträgen (Millionen Euro)	%	Vertraglich vereinbarter EU-Beitrag (Millionen Euro)	%
5. RP insgesamt	15 223	100	77 065	100	19 979,0	100	12 303,7	100
GD Forschung	11 473	75	52 859	69	11 531,1	58	7 731,6	63
Typ-1 Aktionen auf Kostenteilungsbasis	4 962	43	35 586	67	9 763,0	85	6 114,3	79
Typ-2 Ausbildungsstipendien	3 610	31	3 529	7	495,0	4	495,0	6
Typ-3 Unterstützung für Netzwerke	644	6	8 563	16	756,5	7	732,0	9
Typ-4 Konzertierte Aktionen	152	1	1 661	3	101,6	1	97,2	1
Typ-5 Begleitmaßnahmen	2 105	18	3 520	7	415,0	4	293,0	4
GD Informationsgesellschaft	2 664	17	17 399	23	5 934,7	30	3 427,8	28
Typ-1 Aktionen auf Kostenteilungsbasis	1 694	64	11 867	68	5 104,6	86	2 817,8	82
Typ-2 Ausbildungsstipendien	56	2	56	0	14,0	0	14,0	0
Typ-3 Unterstützung für Netzwerke	148	6	1 810	10	111,1	2	106,7	3
Typ-4 Konzertierte Aktionen	2	0	8	0	0,8	0	0,8	0
Typ-5 Begleitmaßnahmen	764	29	3 658	21	704,3	12	488,5	14
GD Energie und Verkehr	595	4	4 387	6	1 907,5	10	784,7	6
Typ-1 Aktionen auf Kostenteilungsbasis	334	56	2 888	66	1 659,3	87	575,0	73
Typ-2 Ausbildungsstipendien	—	0	—	0	—	0	—	0
Typ-3 Unterstützung für Netzwerke	36	6	359	8	46,4	2	43,3	6
Typ-4 Konzertierte Aktionen	6	1	56	1	5,8	0	5,1	1
Typ-5 Begleitmaßnahmen	219	37	1 084	25	196,0	10	161,3	21
GD Unternehmen	299	2	1 475	2	417,1	2	236,2	2
Typ-1 Aktionen auf Kostenteilungsbasis	104	35	752	51	140,3	34	73,9	31
Typ-2 Ausbildungsstipendien	—	0	—	0	—	0	—	0
Typ-3 Unterstützung für Netzwerke	27	9	89	6	27,4	7	27,3	12
Typ-4 Konzertierte Aktionen	—	0	—	0	—	0	—	0
Typ-5 Begleitmaßnahmen	168	56	634	43	249,4	60	134,9	57
GD Fischerei	192	1	945	1	188,5	1	123,4	1
Typ-1 Aktionen auf Kostenteilungsbasis	118	61	706	75	171,7	91	108,4	88
Typ-2 Ausbildungsstipendien	32	17	32	3	3,8	2	3,8	3
Typ-3 Unterstützung für Netzwerke	2	1	11	1	1,2	1	1,2	1
Typ-4 Konzertierte Aktionen	10	5	162	17	7,5	4	7,5	6
Typ-5 Begleitmaßnahmen	30	16	34	4	4,3	2	2,5	2

Quelle: Europäische Kommission, Januar 1999 — Juli 2003 [nicht geprüft].

ANTWORTEN DER KOMMISSION**ZUSAMMENFASSUNG**

I. Die gemeinschaftliche Forschungspolitik wurde durch die aufeinander folgenden FTE-Rahmenprogramme erheblich gestärkt und die Unterstützung der europäischen Forschungskapazitäten entsprechend ausgebaut. Im Jahr 2003 hat sich die Europäische Union als Schwerpunktziel gesetzt, einen Europäischen Forschungsraum zu realisieren und die Forschungsinvestitionen auf 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Europäischen Union anzuheben.

II. Verzögerungen gab es hauptsächlich bei der Annahme der Rechtsgrundlage für das 5. RP. Der größte Teil der Dokumentationsunterlagen wurde jedoch erstellt, so dass die Verhandlungen mit den Teilnehmern aufgenommen werden konnten. Im 6. RP wurde die Anzahl der verschiedenen Musterverträge dann erheblich reduziert, so dass nur ein einziger Mustervertrag für alle indirekten FTE-Aktionen verbleibt (mit Ausnahme der Marie Curie—Aktionen). Die für die Hauptinstrumente geforderten Besonderheiten sind in spezifischen Anhängen berücksichtigt.

III. Die Kostenerstattungssysteme des 5. RP beruhen auf den Bestimmungen der Rechtsgrundlage. Die Kommission hat im Zuge des 6. RP eine umfassende Reformierung der Vertrags- und Finanzierungsmodelle für die gemeinschaftlichen Forschungsprogramme beschlossen.

IV. Das 6. RP brachte wesentliche Vereinfachungen für die Durchführung der Forschungsmaßnahmen. Die Vorschläge der Kommission orientierten sich weitgehend an den Empfehlungen des Hofes, wurden jedoch vom Rat und vom Europäischen Parlament abgeändert.

Das für das 6. RP eingerichtete Kostenerstattungssystem ist sowohl für die Teilnehmer als auch für die Dienststellen der Kommission leichter anwendbar und dürfte damit den finanziellen Interessen der Gemeinschaft besser entsprechen. Zu den im Mustervertrag und in den Regeln für die Teilnahme am 6. RP vorgesehenen Sanktionsformen kommen die in Artikel 114 der Haushaltsordnung der Gemeinschaft vorgesehenen Möglichkeiten hinzu.

V. Die von der Kommission festgelegte Organisation hat insbesondere die Entwicklung von Synergien zwischen Forschung und anderen Zielen der Gemeinschaft ermöglicht. Die Zuständigkeiten wurden entsprechend geregelt und schrittweise gemeinsame Instrumente zur Verfügung gestellt. Ferner wird die gemeinsame Verwaltung von Programmen seitens der verschiedenen Generaldirektionen durch eine Reihe von Koordinationsmechanismen erleichtert.

Für das 6. RP zeigt die Einrichtung der Verwaltungsinstrumente einschließlich der zentralen Unterstützungsfunktionen den Wunsch der Kommission, eine verstärkte Koordination zwischen ihren Dienststellen zu verwirklichen.

VI. Der Zeitplan für die Annahme des 6. RP und seiner spezifischen Programme wurde zur Priorität erhoben und eingehalten.

Sämtliche Verwaltungsverfahren wurden unter Beachtung der Grundverordnungen und der Ziele des Rahmenprogramms festgelegt. Der Zeitraum bis zur Unterzeichnung der Verträge wird dafür genutzt, eine hohe Qualität der wesentlichen Auswahl- und Verhandlungsphasen zu gewährleisten. Obwohl die europäischen Rahmenprogramme die größten Forschungskooperationsprogramme der Welt sind, ist die für den Vertragsabschluss erforderliche Zeit kürzer als bei ähnlichen nationalen und internationalen Programmen.

Im 6. RP sind Maßnahmen zur weiteren Reduzierung der Dauer der Verfahren vorgesehen; diese Maßnahmen stellen eine zweckmäßige Ergänzung der neuen, durch die Regeln für die Teilnahme am 6. RP festgelegten Modalitäten für das Inkrafttreten der Verträge dar.

Gemäß dem Weißbuch zur Reform hat die Kommission auf die spezifischen Schwierigkeiten bezüglich der Personalpolitik im Forschungsbereich reagiert.

Durch vereinfachte Verfahren und eine verbesserte Planung dürfte es gelingen, die Arbeitsbelastung im Zuge des 6. RP gleichmäßiger zu verteilen sowie dabei interne Kontrollen zu verbessern und Verfahren zu beschleunigen.

VII. Die Kommission hat das 5. RP im Rahmen des vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommenen Haushaltes durchgeführt. Das vom Hof vorgeschlagene alternative Berechnungsverfahren entspricht nicht den Vorgaben der Grundverordnung.

Die Personalzuweisung wird seit 2002 nach dem vor kurzem eingeführten System der maßnahmenbezogenen Veranschlagung der Haushaltsmittel („activity based budgeting“ — ABB) im jährlichen Managementplan dargestellt, doch 2004 wird der Gesamthaushaltsplan erstmals offiziell auf diesem neuen System basieren. Die ABB—Methodik ermöglicht eine transparentere Mittelbewirtschaftung durch die Kommission.

VIII. Die allmähliche Integration der IT-Systeme hat sich während der Laufzeit des 5. RP erheblich verbessert. Insgesamt schneidet die IT-Unterstützung im 5. RP besser ab als im 4. RP.

Nachdem der Hof diesbezüglich spezifische Mängel beanstandet hatte, entwickelte die Kommission ein gemeinsames IT-System für das 6. RP, das 2004 in Betrieb genommen werden soll.

IX. Die Kommission ist der Meinung, dass die Ziele der Verwaltungsreform nicht im Widerspruch zu der Notwendigkeit stehen, gemeinsame Prinzipien und Verfahren für die verschiedenen für Forschungsangelegenheiten zuständigen Generaldirektionen festzulegen. Trotz der verstärkten Zuständigkeitsverlagerung auf dezentraler Ebene steht einer präzisen Festlegung dieser Zuständigkeiten und der Organisation einer effizienten Zusammenarbeit nichts im Wege.

Im Anschluss an eine Prüfung des Hofes — sowohl im Hinblick auf das 6. RP als auch im Rahmen der laufenden Finanzreform — hat die Kommission bereits mehrere Aspekte ihrer internen Kontrollmechanismen verbessert. 2003 hat sie einen gemeinsamen Aktionsplan für die betroffenen Generaldirektionen durchgeführt.

X. Die Kommission erkennt das Problem an, das sich durch die Zahlungsform des Finanzbeitrags der Gemeinschaft — auf der Grundlage der von den Begünstigten gemeldeten, tatsächlich entstandenen erstattungsfähigen Kosten — ergibt. Die Genauigkeit dieser Kostenmeldungen und ihre Übereinstimmung mit den vertraglichen Bestimmungen können von der Kommission vor Bewilligung der Zahlungen nicht vollständig und zuverlässig überprüft werden. Nur durch eine Buchprüfung beim Empfänger lässt sich mit Sicherheit und Präzision ermitteln, ob die Kostenforderungen vom Betrag her korrekt sind und den Vertragsbestimmungen entsprechen.

Um die Fehlerhäufigkeit zu senken, hat die Kommission die nachträglichen Kontrollen verstärkt und auf den Synthesebericht der Jährlichen Tätigkeitsberichte 2001 hin einen Aktionsplan erstellt, der durchgeführt und regelmäßig überwacht wurde. Im 6. RP sollen von den Zuwendungsempfängern zusätzlich Prüfbescheinigungen gefordert werden.

XI. Die kommissionsinterne Berichterstattung an die Direktoren und (stellvertretenden) Generaldirektoren ist durch die verschiedenen Aufgaben und Zuständigkeiten im Rahmen der dezentralisierten und zentralisierten Management—Funktionen innerhalb der Generaldirektionen und der Programme des 5. RP gekennzeichnet. In jeder Generaldirektion stellen die Sitzungen des höheren Managements den Motor des Managementinformations- und -überwachungssystems dar.

Neben den förmlichen internen Management—Berichten erstellt die Kommission, wie in der Rechtsgrundlage vorgeschrieben, umfassende Berichte für externe Nutzer wie Programmausschüsse, externe Beratungsgruppen oder Überwachungsorgane.

Die Normen für interne Kontrollen der Kommission kamen nur während eines Teils des vom Hof geprüften Zeitraums effektiv zur Anwendung. Dies muss bei der Beurteilung der Feststellungen des Hofes entsprechend berücksichtigt werden. Die Einrichtung des gemeinsamen IT-Systems für das 6. RP wird eine Verbesserung des Management-Berichtswesens ermöglichen.

EINLEITUNG

4. Seit ihrer Einführung in den 60er Jahren haben sich in der Gemeinschaftsforschungspolitik grundlegende Veränderungen vollzogen. So wurden insbesondere durch die aufeinander folgenden FTE-Rahmenprogramme die europäischen Forschungskapazitäten erheblich gestärkt. Die Einheitliche Europäische Akte und die anschließenden Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza haben die Bedeutung der Forschungspolitik der Europäischen Union bekräftigt. Anlässlich des Gipfels von Lissabon hat die Europäische Union Initiativen gestartet, die als „Hin zu einem Europäischen Forschungsraum“ und „eEurope“ bekannt sind, und damit die wichtige Rolle unterstrichen, die die Forschung auch in Zukunft bei der Entwicklung hin zu einer wissensbasierten Europäischen Union spielen muss.

5. Die Europäische Union hat sich im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung ein besonderes Ziel gesetzt: die Realisierung eines Europäischen Forschungsraums, der gleichzeitig „Binnenmarkt“ für die Forschung und Koordinationsraum für die Forschungstätigkeiten bzw. -politiken der Mitgliedstaaten ist.

Die europäischen FTE-Rahmenprogramme erhalten sowohl absolut gesehen als auch pro Kopf ausgedrückt nach wie vor wesentlich weniger Mittel als nichteuropäische Forschungsprogramme, wie beispielsweise die der National Science Foundation (NSF), der US-amerikanischen Bundesbehörde für die Förderung von Grundlagenforschung und Ausbildung.

Die FTE-Rahmenprogramme verfolgen in erster Linie den Zweck, die Investitionen zur Unterstützung der nationalen Forschungstätigkeiten zu erhöhen. Zugleich ist aber auch eine wesentliche Zunahme der privaten Investitionen zu verzeichnen, welche zwei Drittel der Ausgaben abdecken, die erforderlich sind, um ein Investitionsniveau von 3 % des Bruttoinlandsprodukts (PIB) der Europäischen Union zu erreichen.

PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN

12. Die Kommission bestätigt, dass es im ersten Jahr der Laufzeit des 5. RP zu einigen Verzögerungen bei den Vertragsverhandlungen und -unterzeichnungen gekommen ist.

Dass die Musterverträge erst so spät zur Verfügung standen, dürfte für die potenziellen Vertragspartner kein größeres Problem gewesen sein. Die hauptsächlichsten Informationen für die Festlegung ihrer Finanzierungsvoranschläge waren in der Durchführungsverordnung verfügbar; in den Musterverträgen werden diese — neben anderen vertraglichen Einzelheiten — lediglich in eine verbindliche Form gebracht.

14. Die wichtigsten Musterverträge lagen in allen offiziellen Sprachen vor; Übersetzungen waren auf Anfrage stets verfügbar. Angesichts der vielen beteiligten Nationalitäten und Sprachen verwenden die meisten Forschungskonsortien Englisch als Kommunikationssprache. Deshalb wurden die weitaus meisten Verträge des 5. RP in englischer Fassung unterzeichnet. Nur die englische Fassung ist somit rechtsverbindlich, es sei denn, der Vertrag wird noch in einer anderen Sprachfassung unterzeichnet.

Um die Verfügbarkeit der wichtigsten Dokumente in verschiedenen Sprachfassungen zu gewährleisten, wurde die Forschungswebseite „Cordis“ entwickelt, die mehrsprachig aufgemacht ist und wichtige Informationen in angemessenem Umfang in verschiedenen Sprachen enthält.

15. Im Zuge des 6. RP wurden Maßnahmen ergriffen, um die allzu komplizierten Vertragsverwaltungsprozesse zu vereinfachen. Der diesem RP zugrunde liegende Verfahrensansatz beruht auf zwei Prinzipien:

- die Unterschiede zwischen den Instrumenten betreffen vor allem die Ziele und keine rechtlichen Aspekte; dieser Umstand muss entsprechend berücksichtigt werden;
- mit einem modularen Ansatz sollen eventuelle rechtliche Besonderheiten eines Instruments, wie beispielsweise zusätzliche Verpflichtungen, von den allgemeinen und gemeinsamen Anwendungsbestimmungen unterschieden werden können.

Nach Maßgabe dieser Prinzipien bestehen sieben der insgesamt acht Instrumente aus:

- einem gemeinsamen „Kernvertrag“ (für alle diese Instrumente);
- einem gemeinsamen Anhang II („Allgemeine Bedingungen“).

Drei Instrumente (STREP, CA und SSA) beschränken sich auf diese beiden Dokumente. Bei den übrigen vier Instrumenten kommen noch vier Anhänge III mit einem jeweiligen Umfang von unter fünf Seiten hinzu.

Für das achte Instrument „Maßnahmen zur Förderung und Entwicklung von Humanressourcen und Mobilität“ mit 14 Tätigkeiten oder „Unterinstrumenten“, das auf verschiedenen Finanzierungsmechanismen beruht, jedoch nach denselben Prinzipien funktioniert, ist der Vertrag unterteilt in:

- einen Kernvertrag;
- einen gemeinsamen Anhang II („Allgemeine Bedingungen“);
- etwa zehn Anhänge III.

Hinzu kommen schließlich die Sonderfälle der „Vertragsschreiben“ für die Hinzuziehung von Sachverständigen sowie der Musterverträge, deren sich die Kommission bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bedient.

17. Der Verwaltungsaufwand, den die Anwendung dieser Bestimmung mit sich bringt, ist durch Erwägungen der finanziellen und rechtlichen Sicherheit bei der Verwaltung dieser Art von Verträgen bedingt. Die rechtlichen Bestimmungen des 5. RP sahen vor, dass sämtliche Vertragspartner eine rechtliche Verpflichtung eingehen, indem sie die Verträge einzeln unterzeichnen. Dadurch sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass trotz der unterschiedlichen Rechte und Pflichten, die sich aus ihrer jeweiligen Investition in eine indirekte Aktion ergeben, eine direkte Beziehung zwischen der Gemeinschaft und jedem einzelnen Teilnehmer besteht.

Die anfänglich für das 5. RP vorgeschlagenen Vertragsänderungsmodalitäten waren relativ umständlich und führten in einigen Fällen zu einem De—facto—Vetorecht, da jede Änderung ebenfalls von allen Vertragspartnern unterzeichnet werden musste. Diese Problematik wurde jedoch bereits im 5. RP erkannt, woraufhin einfachere Verfahrensabläufe für Vertragsänderungen (einschließlich der Unterzeichnungsmandate für den Koordinator) festgelegt wurden. Bei der Neuzuweisung von Mitteln sind nicht mehr unbedingt die Unterschriften sämtlicher Vertragspartner erforderlich.

Im 6. RP wird der Grundsatz der rechtlichen Haftung der verschiedenen Parteien durch vereinfachte Modalitäten (für Unterzeichnung und Inkrafttreten des Vertrags wie auch für Abänderungen) sichergestellt, durch die sich der Verwaltungsaufwand für die Kommission auf ein Mindestmaß reduzieren lassen dürfte, ohne dass der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft in Frage gestellt würde (siehe Ziffer 42).

18. Die in der geltenden Rechtsgrundlage vorgesehenen indirekten Aktionen können sowohl im Wege von Zuschüssen als auch durch öffentliche Aufträge gemäß den entsprechenden Rechtsvorschriften umgesetzt werden. Die Kommission hat die verschiedenen Arten von Aktionen nach Maßgabe der Rechtsgrundlage und unter Verwendung der Musterverträge durchgeführt.

Die Rechtsform der Finanzhilfevereinbarung wurde bei Ad—hoc—Anträgen auf Zuschüsse für Maßnahmen wie Workshops, Seminare und Konferenzen verwendet. Für diese Art von Finanzhilfen sieht die geltende Norm der Kommission eine Begrenzung der Gemeinkosten auf 7 % der direkten Kosten vor. Die Verwendung dieses Vertragstyps hängt von der Art der Aktion ab.

Beim 6. RP wurde die Unterscheidung zwischen Aktionen, die in Form von Zuschüssen, und solchen, die im Wege der Auftragsvergabe abzuwickeln sind, in den Beteiligungsregeln verankert.

19. Angesichts der charakteristischen Merkmale dieser Typen von indirekten FTE-Aktionen ist nach Auffassung der Kommission die Anwendung von Pauschalsätzen für die Erstattung indirekter Kosten angebracht. Dadurch lassen sich die Abrechnungsverfahren, auch für Gemeinkosten, wesentlich vereinfachen, was auch vom Hof anerkannt wird (siehe Ziffer 36).

Für themenbezogene Netze (Maßnahmentyp 3) und konzertierte Aktionen (Typ 4) wird der Pauschalsatz für indirekte Kosten, der auf 20 % der direkten Kosten ohne Unterverträge festgelegt wird, als ausreichend gering angesehen, damit bei den Gemeinkosten keine Gewinne erzielt werden können.

20. Die INTAS wurde nicht von der Kommission geschaffen, sondern von der Gemeinschaft, die zu diesem Zweck auf Wunsch des Rates von der Kommission vertreten wurde, sowie von den Mitgliedstaaten und einer Reihe von Drittländern, welche alle Mitglieder dieser Vereinigung sind. Die Zuständigkeiten der INTAS entsprechen nicht denen der Kommission oder der Gemeinschaft; vielmehr nimmt sie Aufgaben wahr, die einvernehmlich von ihren Mitgliedern, den vorgenannten öffentlichen Instanzen, festgelegt wurden. Die Befugnisse der Gemeinschaft für die internationale Zusammenarbeit mit den Neuen Unabhängigen Staaten auf dem Gebiet in Wissenschaft und Technologie bleiben davon unberührt.

Nach Maßgabe der neuen Beteiligungsregeln (Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a) und der neuen Haushaltsordnung (insbesondere Artikel 160 Absatz 3 der Durchführungsbestimmungen) soll der Finanzbeitrag der Gemeinschaft im Rahmen des 6. RP in Form eines INTAS-Mitgliedsbeitrags geleistet werden. Der Rest ist als Finanzhilfe zu betrachten und unterliegt damit den in den Beteiligungsregeln und in der Haushaltsordnung verankerten Vorschriften und Verfahren.

Im Anschluss an eine Prüfung seitens der internen Auditstellen (IAS) der Kommission wurden neue Verfahren für Überwachung und Zahlung festgelegt. Auf Wunsch der Kommission in ihrer Eigenschaft als Vertreter der Gemeinschaft wurde außerdem die Satzung der INTAS abgeändert, um mögliche künftige Interessenkonflikte zu vermeiden.

21. Gemäß dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen muss die Kommission im Fall einer Kombination von staatlicher Forschungsbeihilfe und Gemeinschaftsfinanzierung die Folgen für Wettbewerb und Handel berücksichtigen. Deshalb darf bei einer solchen kombinierten Hilfe die gesamte öffentliche Förderung für Industrieforschung nicht mehr als 75 % und für vorwettbewerbliche Entwicklung nicht mehr als 50 % betragen.

24. Bei der Erstellung des 6. RP hat die Kommission die Komplexität der Kostenerstattungssysteme des 5. RP berücksichtigt. Grundsätzlich muss ein Vertragspartner bei allen im Rahmen des 6. RP durchgeführten Maßnahmen — bis auf einige begründete Ausnahmen (siehe Ziffer 38) — dasselbe Kostenabrechnungsmodell verwenden.

25. Wie vom Hof vermerkt, ist die Ermittlung der genauen Kosten dieser Ressourcen nicht erforderlich, da das Rahmenprogramm für diejenigen Vertragspartner, die dieses System für den Nachweis der ihnen entstandenen Kosten verwenden, die Finanzierung von 100 % der zusätzlichen Kosten gestattet. Bei dieser vollständigen Übernahme der Zusatzkosten handelt es sich um eine Alternative zur Finanzierung der Hälfte der Gesamtkosten.

Die Vertragspartner, die das Zusatzkostenmodell verwenden, können nämlich in der Regel nicht mit ausreichender Genauigkeit die tatsächlichen Kosten der Ressourcen beziffern, die auf Wiederholungsbasis für die indirekte FTE-Aktion eingesetzt werden. In den Vertragsvorbereitungsformularen müssen jedoch die für das Projekt aufgewendeten Arbeitsstunden fester Beschäftigter als Schätzwert angegeben werden; in den regelmäßig vorgelegten Fortschrittsberichten sind dann die Ergebnisse der geleisteten Arbeitsstunden zu vermerken. In einigen Fällen wird auf diese Zeitangaben in den Berichten an die Kommission ausdrücklich Bezug genommen.

Bei den Projekten des 6. RP sieht die neue Haushaltsordnung vor, dass die Vertragspartner, die sich auf das Zusatzkostenmodell stützen, alle anderen in das gemeinschaftsfinanzierte Projekt eingebrachten Ressourcen genau angeben und eine entsprechende Kostenschätzung vorlegen.

26. Die Kommission führt vor Vertragsunterzeichnung keine systematische Überprüfung der Rechnungsführungskapazitäten jedes Teilnehmers durch. Es wird erwartet, dass die Vertragspartner die grundlegenden Regeln und Anforderungen des Vertrags korrekt anwenden.

Die Bewertung der Qualität und Leistungsfähigkeit des Rechnungsführungssystems stützt sich zunächst auf die Angaben, die der Teilnehmer selbst in den Formularen im Zuge der Vertragsverhandlungen macht. Die Richtigkeit dieser Informationen kann jedoch erst durch eine Ex—post—Prüfung beim Zuwendungsempfänger nachgewiesen werden.

Im Rahmen des 6. RP zählt diese Bewertung zu den Elementen, die regelmäßig vom externen Prüfer des Zuwendungsempfängers bescheinigt werden müssen (siehe Ziffern 44 und 45).

27. Die beiden im 5. RP neu eingeführten Kostenkategorien konnten, mussten aber nicht verwendet werden.

Die aus dem 6. RP finanzierten Kosten müssen gemäß den üblichen rechtsverbindlichen Rechnungsführungsregeln und -praktiken, nicht mehr auf der Grundlage vertraglich vorgeschriebener Kostenkategorien berechnet werden, die im Verhältnis zum Rechnungsführungsprinzip des Endbegünstigten künstlich erscheinen können (siehe Ziffer 39).

28. Die Musterverträge des 5. RP ermöglichen es den Vertragspartnern, ohne Vertragsänderung bis zu 20 % ihres Budgets zwischen den verschiedenen Kategorien zu verschieben und ohne vorherige Genehmigung durch die Kommission bis zu 20 % ihrer Budgets untereinander auszutauschen.

Diese Handhabung gestattet eine gewisse Flexibilität bei der Durchführung von gemeinschaftsfinanzierten Forschungsprojekten. Umfangreichere Mittelverlagerungen werden durch Vertragsänderungen ermöglicht.

Die im Zuge des 6. RP vorgenommene weitere Vereinfachung räumt den Konsortien noch entschieden größeren Handlungsspielraum ein, da so gut wie keine vorab festgelegten Kostenkategorien mehr existieren (siehe Ziffer 39).

29. Die Zuwendungsempfänger müssen die ihnen vertraglich auferlegten Verpflichtungen erfüllen. Der Mustervertrag des 5. RP gestattet die Verwendung von Durchschnittssätzen für Personalkosten, sofern dies keine wesentliche Abweichung von dem allgemeinen Grundsatz der Erstattung tatsächlich angefallener Kosten bewirkt.

Die Kommission teilt die Besorgnis des Hofes in Bezug auf diese Vereinfachung und hat für das 6. RP eine umfassende Reform der Vertrags- und Finanzierungsmodelle für die Gemeinschaftsforschung beschlossen. Im Zuge des 6. RP hat die Kommission — neben den diesbezüglichen klaren Bestimmungen des Mustervertrages — auf ihrer Webseite einen „Leitfaden für Finanzfragen“ ins Netz gestellt, der detaillierte Informationen und Anleitungen für die Durchführung der aus dem 6. RP finanzierten indirekten FTE-Aktionen enthält.

30. Als ein weiterer beträchtlicher Vereinfachungsfaktor, insbesondere bei den indirekten Kosten oder Gemeinkosten, ist die Verwendung von Pauschalsätzen zu sehen. Dies wird auch vom Hof anerkannt (siehe Ziffer 36).

Maßgeblich für die Bestimmung der Höhe dieser Pauschalsätze ist der jeweilige Aktionstyp und damit die Relevanz dieser Kosten; zu berücksichtigen ist ferner, auf welche Grundlage der Pauschalsatz angewandt wird.

Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission für das Pauschal-kostenmodell wurde nach der Erörterung mit den Vertretern der Mitgliedstaaten wertmäßig auf 80 % erhöht.

Aus der Tatsache, dass der Pauschalsatz von 80 % der Personalkosten im Rahmen des 5. RP auf 20 % aller direkten Kosten für das 6. RP umgestellt wurde, darf nicht gefolgert werden, dass die Kommission den im 5. RP geltenden Satz für unangemessen hält (siehe Ziffer 38).

31. Auch in diesem Fall wurde von den Vertretern der Mitgliedstaaten die Öffnung des Vollkostenmodells mit Gemeinkostenpauschale für alle Kategorien von Teilnehmern gefordert.

Das neue Vollkostenmodell mit Gemeinkostenpauschale des 6. RP, das die entsprechende Version des 5. RP ersetzt, sieht für die indirekten Kosten einen Pauschalsatz in Höhe von 20 % der direkten Kosten — ausgenommen die Kosten für Unteraufträge — vor. Dieser Satz deckt sich mit dem des Zusatzkostenmodells (siehe Ziffer 38).

Die Möglichkeit, das Vollkostenmodell mit Gemeinkostenpauschale in Anspruch zu nehmen, ist im übrigen ausschließlich auf kleine und mittlere Unternehmen sowie juristische Personen, für die das Zusatzkostenmodell in Betracht kommt (ausgenommen natürliche Personen), beschränkt.

32. Die Durchführungsverordnung gab der Kommission nicht die Befugnis, mit Vertragspartnern, die das Vollkostenmodell mit Gemeinkostenpauschale anzuwenden beabsichtigten, eigenständig den Gemeinkostenpauschalsatz auszuhandeln. Darin ist ausdrücklich vorgeschrieben, dass für indirekte Kosten ein Pauschalsatz von 80 % der Personalkosten anzuwenden ist.

Der Mustervertrag für Aktionen auf Kostenteilungsbasis für das 5. RP sieht ebenfalls vor, dass der Satz im Prinzip 80 % der Personalkosten beträgt, wobei jedoch „ein Vertragspartner auch einen niedrigeren Satz beantragen kann, wenn dies beispielsweise aufgrund interner Regelungen erforderlich ist.“

Die Kommission teilt nicht die Ansicht des Hofes, dass eine fallweise Aushandlung von Sätzen zu einer effizienteren Verwendung der Gemeinschaftsmittel geführt hätte.

33. Bei den Begleitmaßnahmen beinhalteten einige Programme spezifische Verhandlungsleitlinien für die Festlegung der jeweiligen Gemeinkostensätze; maßgeblich war die Art der im Zuge dieser Begleitmaßnahme durchgeführten Aktion.

Auch wenn die Aushandlung von Gemeinkostensätzen in einigen Fällen durch Haushaltszwänge bedingt war, hätte die Alternative darin bestanden, für diese Verträge den Prozentsatz des Finanzbeitrags der Gemeinschaft (der bis zu 100 % betragen kann) zu senken und den Gemeinkostensatz entsprechend zu erhöhen. Das Endergebnis wäre das gleiche.

34. Die FTE-Rahmenprogramme müssen sowohl inhaltlich auch hinsichtlich der Durchführungsmechanismen aktualisiert werden. In die entsprechenden Änderungsvorschläge, die die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat unterbreitet, wurden die mit früheren Programmen gemachten Erfahrungen eingebracht.

Im Zuge des 6. RP wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Verwaltung der indirekten FTE-Aktionen sowohl für die Teilnehmer als auch für die mit der Durchführung der FTE-Rahmenprogramme beauftragten Kommissionsdienststellen einfacher zu gestalten (siehe Ziffern 36 bis 45).

35. Die Kommission hat sich gezielt um eine kohärente Auslegung und Anwendung der Rechtsvorschriften im Wege des Aktionsplans bemüht, der auf der Grundlage der Synthese der jährlichen Tätigkeitsberichte 2001 von der Kommission erstellt wurde (Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat; Synthese der jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren und Dienstleiter — KOM(2002) 426 endg., Brüssel, 24.07.2002).

Die dienststellenübergreifende Gruppe, die im Januar 2003 nach Maßgabe dieses Aktionsplans eingerichtet wurde (C(2002)5558), wird sich weiter für die Vereinheitlichung der Vertragsverwaltungs-konzepte und ihre koordinierte Anwendung in den verschiedenen Generaldirektionen einsetzen.

Neben anderen Unterstützungsmaßnahmen hat die Kommission finanzielle Leitlinien für Teilnehmer an indirekten FTE-Aktionen des 6. RP erstellt, welche die vertraglichen Verpflichtungen der Zuwendungsempfänger im Einzelnen regeln (siehe Ziffer 45).

38. Stark vereinfacht wurden auch die Regeln für die verschiedenen Kostenkategorien und damit zusammenhängende Aspekte wie Mittelumverteilungen zwischen Kategorien und zwischen Vertragspartnern.

Die Beibehaltung von drei verschiedenen Abrechnungsmodellen hat für die Vertragspartner den zusätzlichen Vorteil, dass die im Rahmen des 5. RP festgelegten Basisgrundsätze für die Ermittlung der Kosten, die für eine indirekte FTE-Aktion anfallen, auch im 6. RP übernommen werden (siehe Ziffer 34).

39. In ihren ursprünglichen Vorschlägen für das 6. RP hatte die Kommission den Empfehlungen des Hofes in seinem Jahresbericht 2001 Folge geleistet. Rat und Parlament brachten dann jedoch Änderungsanträge zum Kommissionsvorschlag bezüglich der Regeln für die Teilnahme ein, die zu Abweichungen von den Empfehlungen des Hofes führten.

Für das 6. RP wurden folgende fünf Prinzipien hinzugenommen:

- Es werden strikte Rahmenvorgaben für die Förderfähigkeit von Kosten festgelegt.
- Die Teilnehmer wenden ihre eigenen Rechnungsführungsregeln und -prinzipien an.
- Da letztere der Kommission nicht bekannt sind, werden systematisch Prüfbescheinigungen verlangt (siehe Ziffern 44 und 45).
- Von den Konsortien wird die Vorlage eines Geschäftsberichts verlangt, aus dem die Verknüpfung zwischen eingesetzten Mitteln und durchgeführten wissenschaftlichen Arbeiten bzw. erzielten Ergebnissen ersichtlich wird.
- Der Mitteleinsatz für die Überwachung der wissenschaftlichen Qualität der Projekte mit Hilfe externer Sachverständiger nach vereinfachten Verfahren (siehe Ziffern 94 und 121) und für nachträgliche Kontrollmaßnahmen (siehe Ziffer 133) wird neu geregelt.

Nach Ansicht der Kommission wird damit das für das 6. RP eingerichtete System sowohl für die Teilnehmer als auch für die Kommissionsdienststellen rationeller und einfacher durchführbar und dürfte folglich einen besseren Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gewährleisten.

40. Die Kommission ist dieser Forderung entsprechend den seit 2003 geltenden verschärften Auflagen der neugefassten Haushaltsordnung nachgekommen und hat im Mustervertrag für das 6. RP diesbezüglich eine Reihe von verbindlichen Regeln festgeschrieben.

Die gemeinschaftliche Forschungspolitik hat weder von der Konzeption noch von der Finanzierung her ein so hohes Integrationsniveau vorzuweisen wie beispielsweise die Strukturfondspolitik; sie beschränkt sich derzeit weitgehend auf eine Koordinierung der nationalen FTE-Politiken.

Die nach Maßgabe des Vorschrift Rahmens zulässigen Kostenerstattungsmodelle sind nicht an den rechtlichen Status der an den Forschungsprojekten beteiligten Einrichtungen, sondern vielmehr an deren Fähigkeit, ihre tatsächlichen projektbezogenen Kosten nachzuweisen, gebunden; in der Vertragsverhandlungsphase kommen allerdings sowohl das Komplementaritäts- als auch das Zusätzlichkeitsprinzip zur Anwendung.

41. Im Rahmen des 6. RP können von Dritten zur Verfügung gestellte Ressourcen nach vorheriger Zustimmung und gegen entsprechenden Nachweis als beihilfefähige Kosten geltend gemacht werden.

Der Mustervertrag des 6. RP trägt den vom Hof geäußerten Befürchtungen insofern Rechnung, als er den Empfänger von Gemeinschaftsmitteln dazu verpflichtet, die öffentliche Geberinstanz darüber zu informieren, wie die von ihr zur Verfügung gestellten Mittel im Rahmen des gemeinschaftsfinanzierten Projekts verwendet wurden. Auf dieser Basis kann die finanzierende Behörde dann gegebenenfalls die entsprechenden Mittel stornieren oder sie für andere Ziele zuweisen.

42. Das beim 6. RP angewandte Verfahren bindet die Mitglieder eines Konsortiums stärker als bisher in die Verantwortung ein und gewährleistet so einen effizienteren Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft.

Der neu eingerichtete Mechanismus bietet größere Sicherheit als seine Vorgänger:

- er verpflichtet die Vertragspartner, die indirekte Forschungsaktion trotz des eventuellen Ausfalls eines der Partner fortzuführen;
- falls die übrigen Vertragspartner die Fortführung des Projekts verweigern, gestattet der Mechanismus die Auferlegung von Sanktionen, insbesondere in Form einer vollständigen oder teilweisen Einforderung der von dem ausgefallenen Vertragspartner geschuldeten Beträge bei den anderen Mitgliedern des Konsortiums, unbeschadet entsprechender Rechtsmittel, die gegen den eigentlichen Schuldner eingelegt werden.

43. Die in den Teilnahmeregeln sowie in Artikel 114 der neuen Haushaltsordnung der Gemeinschaft vorgesehenen Sanktionen kommen ergänzend zu den Schadenersatzbestimmungen des Mustervertrags für das 6. RP hinzu. Danach können Auftragnehmer, die sich Unregelmäßigkeiten haben zuschulden kommen lassen, an keinen weiteren Aktionen des 6. RP teilnehmen. Konkret bedeutet dies, dass sie nicht nur keine Vorschläge für indirekte FTE-Aktionen mehr einreichen können, sondern zugleich auch von sonstigen laufenden Verträgen, an denen sie beteiligt sind, ausgeschlossen werden, auch wenn sie in deren Rahmen keine Regelwidrigkeiten begangen haben.

44. Die Durchführung von Pilotaktionen im Zuge des 5. RP gestattete es der Kommission, das beim 6. RP angewandte Prüfbescheinigungssystem zu entwickeln.

Die Bescheinigung der Richtigkeit der Kostennachweise durch unabhängige qualifizierte Prüfer dürfte hinlängliche Gewähr bieten, dass die Kostenerstattungsanträge der Vertragspartner die Anforderungen der Recht- und Ordnungsmäßigkeit erfüllen.

Im Jahr 2003 hat die Kommission die Bewertung der Pilotaktion „Prüfbescheinigungen“ des 5. RP in Angriff genommen.

45. Die Kontrollen der indirekten Aktionen, die von der Kommission beim 6. RP durchgeführt werden, unterscheiden sich von denen des 5. RP vor allem aufgrund der neuen Kofinanzierungsvorschriften, welche nunmehr Prüfbescheinigungen vorsehen.

Die Informationen über erbrachte Stundenleistungen müssen in technischen Berichten erfasst werden; der Abgleich zwischen wissenschaftlicher Arbeit und finanziellen Aspekten dürfte aufgrund der Bestätigung der entsprechenden Nachweise durch eine Prüfbescheinigung leichter fallen.

Der externe Prüfer muss bescheinigen, dass die Ausgaben förderfähig sind und effektiv getätigt wurden. Den Dienststellen der Kommission obliegt es hingegen, die Notwendigkeit der betreffenden Aufwendungen für die Durchführung der indirekten FTE-Aktion zu beurteilen. Diese Unterscheidung dürfte die Rolle des externen Prüfers klarer definieren.

Damit dieses neue Instrument auch effektiv genutzt werden kann, hat die Kommission Finanzleitlinien für Teilnehmer an im Rahmen des 6. RP finanzierten indirekten FTE-Aktionen erstellt, darunter auch ein Muster für Prüfbescheinigungen. Diese Leitlinien enthalten eine Reihe von wichtigen Bestimmungen, welche die Kohärenz und Qualität solcher Bescheinigungen sicherstellen (siehe Ziffer 35).

Die Kommission wird die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um Qualität und globale Kohärenz bei der Verwendung von Prüfbescheinigungen sicherzustellen.

46. Das zentrale Prinzip, das die Kommission bei der Verwaltung von europäischen Forschungsprogrammen zugrunde legt, besteht darin, eine optimale Unterstützung der Schwerpunktaktivitäten und möglichst effektive Synergien mit vorrangigen politischen Zielen zu gewährleisten, dabei jedoch gleichzeitig Erwägungen der Kostenwirksamkeit angemessen Rechnung zu tragen. Deshalb sind die Organisationsstrukturen — nach Maßgabe der Entwicklung der politischen Prioritäten — in stetigem Wandel begriffen. Der Umfang und die wissenschaftliche Vielfalt des Rahmenprogramms einerseits, die Notwendigkeit steuerbarer Gremien andererseits, legen die Inanspruchnahme fachlich spezialisierter Einrichtungen nahe. Dies wiederum erfordert die Bereitstellung geeigneter Unterstützungs- und Koordinationsfunktionen.

Maßgeblich für die Managementstruktur, für die sich die Kommission beim 5. RP entschieden hatte, war zum einen die Zielsetzung, die Verwaltungszuständigkeiten in gewissem Maße zu konzentrieren (am 4. RP waren sieben Generaldirektionen beteiligt; am 5. RP waren es nur noch fünf), und zum anderen die Aufrechterhaltung und Stärkung von Synergieeffekten mit vorrangigen Politikbereichen bzw. deren tatkräftige Unterstützung.

48. Was die Arbeit der Generaldirektion Informationsgesellschaft anbelangt, so werden Synergieeffekte und gegenseitiger Nutzen zwischen der IST—Forschung, der Politik zur Förderung des Wettbewerbs auf dem Kommunikationsmarkt und den Initiativen zur effektiven Nutzung von Anwendungen und Inhalten von den hauptsächlichen Interessengruppen in ganz Europa gleichermaßen anerkannt.

49. Unabhängig von der organisatorischen Gestaltung einzelner thematischer Forschungsbereiche legt die Kommission großen Wert auf die horizontale Koordination verschiedener miteinander verknüpfter Politikbereiche, sowohl innerhalb der Generaldirektionen als auch GD—übergreifend. Als Folgemaßnahme zur Synthese der Jährlichen Tätigkeitsberichte 2001 hat das Kollegium eine dienststellenübergreifende Koordinierungsgruppe für Vertragsverwaltung eingerichtet, die sich mit Problemen im Zusammenhang mit den Forschungsverträgen des 5. und 6. FTE-Rahmenprogramms befasst.

50. Der Umstand, dass ein spezifisches Programm als eine Einheit aufgebaut ist, bedeutet nicht zwangsläufig, dass es von einer einzigen Dienststelle der Kommission verwaltet werden muss.

Im Rahmen der gegenwärtig auf Kommissionsebene durchgeführten Reform muss auch die Umstrukturierung der Generaldirektion Forschung im Jahr 2001 berücksichtigt werden, insbesondere mit Blick auf das Reformziel, das Finanzmanagement der operativen Dienststellen zu stärken. So wurde im Zuge der Neustrukturierung der entsprechenden Zuständigkeiten die Zahl der Verwaltungs- und Finanzreferate erhöht.

51. Instrumente wie die Cordis-Website ermöglichen den Zugriff auf allgemeine Informationen, deren Kohärenz sichergestellt ist. Im Wege regelmäßiger Sitzungen der Forschungs—GD, die vor allem der Regelung wesentlicher Auslegungsfragen dienen, werden die Standpunkte der zuständigen Kommissionsdienststellen harmonisiert.

Beim 6. RP wurde für jedes Programm sowie für das Rahmenprogramm insgesamt ein Helpdesk eingerichtet. Ferner können die Forschungsakteure auf ein Netz von nationalen Kontaktstellen zurückgreifen.

Um die Teilnehmer möglichst wirksam zu unterstützen, hat die Kommission im Rahmen der Aktion Nr. 1 des Aktionsplans zur Umsetzung der Empfehlungen in den Jährlichen Tätigkeitsberichten eine dienststellenübergreifende Gruppe und ein Netz

von Korrespondenten eingerichtet, die beauftragt wurden, Koordination und Kohärenz bei der Vertragsauslegung sowie die Anwendung und den Austausch bewährter Verfahrenspraktiken zu verbessern. Dieser Aktionsplan wurde im Januar 2003 angenommen (siehe Ziffer 35).

52. Schwerpunktmaßnahmen haben sich bei der Strukturierung der spezifischen Programme als äußerst erfolgreich erwiesen.

53. Der Gesetzgeber schreibt die hohe Teilnahme kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) an den FTE-Rahmenprogrammen als programmübergreifendes Ziel in der Rechtsgrundlage ausdrücklich fest (insgesamt 15 % für alle Programme). Zudem wird das spezifische horizontale Programm „Förderung der Innovation und Einbeziehung kleiner und mittlerer Unternehmen“ festgelegt. Es müssen natürlich geeignete Maßnahmen in Verbindung mit den verschiedenen thematischen Programmen getroffen werden, um das genannte Ziel zu erreichen.

Beim 6. RP wurden die Ziele, welche die Teilnahme von juristischen Personen im Einklang mit den internationalen Kooperationsbelangen betreffen, ebenfalls in die thematischen Prioritäten einbezogen. Zusätzlich wird eine spezielle Aktion vorgesehen, um die Teilnahme der KMU zu fördern. Das Ziel einer 15%igen Teilnahme der KMU wurde außerdem in das gesamte Rahmenprogramm aufgenommen und eine besondere Aktion ist speziell für die KMU vorgesehen.

54. Die Gesamtkoordinierung erfolgt vor allem auf der Ebene der Generaldirektoren und spezifischer dienststellenübergreifender Strukturen, die eigens dazu eingerichtet sind. Als Beispiele seien die dienststellenübergreifenden Gruppen für Bewertungs-, Rechts- und Vertragsfragen sowie das Netzwerk der für externe Prüfungen zuständigen Personen genannt.

55. Für die Koordinierung der thematischen Programme und der damit verbundenen Bereiche wurden eigens „Direktorengruppen“ eingerichtet. Im November 2001 wurde diesen Gruppen entsprechend einem Ermächtigungsbeschluss der Kommission für das 5. RP auch die Aufgabe übertragen, die dienststellenübergreifenden Konsultationen durchzuführen; damit wurde der Beschlussfassungsprozess im Rahmen des 5. RP erheblich vereinfacht.

In der Generaldirektion Informationsgesellschaft erfolgt die interne Koordinierung auf Direktionsebene im Rahmen wöchentlicher Sitzungen der Direktoren. Die Koordinierung auf Generaldirektionsebene erfolgt im Rahmen schriftlicher dienststellenübergreifender Konsultationen, wenn es um Arbeitsprogramme, Anforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und die Projektauswahl geht.

56. Obwohl die Generaldirektoren und Direktoren die gesamte Verantwortung für die Abwicklung tragen, werden dennoch viele Themen in erster Linie in den Verwaltungs- und Finanzreferaten und nicht auf der Ebene der Direktoren behandelt.

Bei der Durchführung früherer Programme wurde auf der Ebene der Direktoren eine strikte und regelmäßige Überwachung der Mittelverwendung gewährleistet.

57. Das dezentralisierte Verwaltungskonzept, das beim 5. RP zum Einsatz kam, hat sich in der Regel als wirksam erwiesen; es konnte erforderlichenfalls an den lokalen Bedarf angepasst werden und trug auch spezifischen Anforderungen Rechnung. Gegebenenfalls wurde die Koordinierung innerhalb des 5. RP durch geeignete Mittel sichergestellt.

Dieses Konzept wird auch im Rahmen des 6. RP zum Einsatz kommen, allerdings mit einer verstärkten Koordinierung der Unterstützungsfunktionen; die Programmverwaltung auf der Ebene der einzelnen Generaldirektionen wird beibehalten, da sie sich als effizient erwiesen hat.

60. Die Kommission räumt ein, dass der Zeitraum zwischen der Veröffentlichung der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und der Vertragsunterzeichnung für alle von den einzelnen Generaldirektionen verwalteten Programme in der ersten Phase des 5. RP zu lang war.

Die Kommission bemühte sich, die bis zum Vertragsabschluss erforderliche Zeit, insbesondere für die Generaldirektion Informationsgesellschaft, zu verkürzen; die durchschnittlich bis zum Vertragsabschluss erforderliche Zeit für das Programm „Benutzerfreundlichkeit in der Informationsgesellschaft“ konnte erheblich reduziert werden (siehe Ziffer 61).

Die Angabe „bis zum Vertragsabschluss erforderliche Zeit“ muss jedoch im richtigen Zusammenhang gesehen und mit Bedacht verwendet werden. Die 263 Kalendertage (Durchschnittswert) beziehen sich nämlich auf sehr unterschiedliche Arten von Aktionen. Außerdem werden mit dieser Angabe signifikante Sachzwänge, die sich sowohl für die Vertragspartner als auch für die Kommission ergeben können, nicht berücksichtigt. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die von der Kommission bis zum Vertragsabschluss benötigte Zeit im Vergleich mit anderen Forschungsprogrammen nicht übertrieben lang ist.

61. Seit 2001 bemüht sich die Kommission, diese Auswirkungen abzufedern. Zu diesem Zwecke rationalisiert sie ihre eigenen internen Verfahren, indem sie beispielsweise den Beschlussfassungsprozess gemäß ihrer neuen Geschäftsordnung vereinfacht (siehe Ziffer 66). Zudem fordert sie die notwendigen Informationen rechtzeitig an und holt die Unterschriften der Vertragspartner vor Abschluss der internen Verfahren ein.

Diese Maßnahmen werden im Rahmen des 6. RP fortgesetzt. Sie werden die neuen Modalitäten für das Inkrafttreten der Verträge, die mit den Teilnahmeregeln des genannten Rahmenprogramms erstellt werden, ergänzen.

62. Die Kommission gibt zu, dass sich aufgrund der Konsultation der Programmausschüsse der Zeitraum bis zum Vertragsabschluss verlängert. Dennoch hat der Gesetzgeber bei der Annahme der Rechtsgrundlage für das 5. RP auf der Konsultation der Programmausschüsse bestanden, wie dies vom Hof hervorgehoben wird.

63. Die Kommission räumt ein, dass es aufgrund der Verzögerungen bei der Einrichtung der Evaluierungsplattform zu Problemen kam, insbesondere bei den Bewertungen der ersten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Jahr 1999. Diese Probleme sind bei späteren Bewertungen nicht mehr aufgetreten, so dass die Kommission nun davon ausgeht, dass der Dienst angemessen funktioniert.

Für das 6. RP wird ebenfalls eine gemeinsame Evaluierungsplattform verwendet.

64. Mit einer Zentralisierung der Unterstützungsfunktionen wird nicht zwangsläufig mehr Effizienz erreicht. Nach der Kommissionsreform gilt der Grundsatz, dass die Personen, die die Aktionen tatsächlich kontrollieren, auch die Verantwortung dafür übernehmen sollten. Dieser Grundsatz setzt eine angemessene Koordinierung und Überwachung voraus, was aber durchaus miteinander vereinbar ist. Außerdem ist es wichtig, die Nähe zwischen den Unterstützungsfunktionen und den operativen Dienststellen zu gewährleisten.

67. Die ersten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen konnten erst nach Annahme sämtlicher Elemente der Rechtsgrundlage veröffentlicht werden. Im Jahr 1999 lag eine besondere Situation vor, da die spezifischen Programme erst im Februar, also im Laufe des Durchführungsjahres, angenommen wurden. Sämtliche Aufforderungen wurden folglich gleichzeitig veröffentlicht und für die anschließenden Verfahren galten zwangsläufig die gleichen kürzeren Fristen.

In den folgenden Jahren haben die Dienststellen die Termine für die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen besser gestaffelt, da es in bestimmten Bereichen nicht angebracht ist, die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen in zu kurzen Zeitabständen zu veröffentlichen.

Auf der Grundlage dieser Erfahrungen wurde der Zeitplan für die Annahme des 6. RP und seiner spezifischen Programme als Priorität eingestuft und auch eingehalten.

70. Seit 1973 wurden die Dauerplanstellen, die aus dem Forschungshaushalt finanziert werden, ausschließlich mit Bediensteten auf Zeit besetzt, die meistens mit verlängerbaren Fünfjahresverträgen oder unbefristeten Verträgen eingestellt wurden. Die Laufzeit ihrer Verträge war also nicht an die Laufzeit von Rahmenprogrammen, die es im Übrigen damals nicht gab, gekoppelt.

Das 1996 festgelegte Ziel von 40 % Beamten sollte nach einer Übergangsphase von schätzungsweise 10 Jahren erreicht werden. Deshalb ist es normal, dass der Prozentsatz im Jahr 2001 erst bei 28 % lag.

Dieser Prozentsatz wurde mit dem Beschluss vom 27.12.2001 (KOM(2001) 792 endg.) über die neue Politik für das Forschungspersonal auf 60 bis 90 % heraufgesetzt.

Folgende Maßnahmen wurden ergriffen, um dieses neue Ziel zu erreichen:

- Fortsetzung und Intensivierung der Verbeamtung der Zeitbediensteten im Forschungsbereich;
- Einstellung von erfolgreichen Teilnehmern an Auswahlverfahren auf Stellen im Forschungsbereich seit April 2002;
- Start des ersten Auswahlverfahrens im Forschungsbereich, um ab 2004 erfolgreiche Teilnehmer mit wissenschaftlichem Profil als Beamte einzustellen;
- Ende der Einstellung von Zeitbediensteten ab November 2003.

71. Es sind in der Regel dieselben Bediensteten, die die noch abzuwickelnden Teile des vorhergehenden Rahmenprogramms und die Projekte des laufenden Rahmenprogramms verwalten, zudem bereiten sie das künftige Rahmenprogramm vor. Deshalb handelt es sich bei den aufgeführten Prozentsätzen nur um Schätzwerte.

72. Die Kommission schließt sich der Kritik des Hofes an, derzufolge es der Qualität und Kontinuität abträglich ist, wesentliche Aufgaben des Finanzbereichs und des IT-Bereichs externem Personal zu übertragen.

Es trifft zu, dass im Jahr 2001 sehr viele Stellen unbesetzt blieben. Dies war vor allem auf die Tatsache zurückzuführen, dass keine erfolgreichen Teilnehmer von Auswahlverfahren verfügbar waren. Die Listen der erfolgreichen Teilnehmer für den Forschungsbereich lagen erst ab Mitte 2000 vor und die entsprechenden Auswirkungen haben sich nach und nach bemerkbar gemacht: 2003 waren ca. 7 % der Stellen unbesetzt.

Die Kommission erarbeitet derzeit eine Mobilitätspolitik auf der Grundlage der von ihr im Jahr 2002 verabschiedeten Leitlinien über Mobilität. Dazu gehören auch Maßnahmen in Bezug auf die nach der Veröffentlichung unbesetzt gebliebenen Stellen sowie eine systematische Überprüfung der Listen erfolgreicher Teilnehmer an Auswahlverfahren. Entscheidungen über die Besetzung bzw. Neubesetzung solcher freien Stellen werden auf Führungsebene getroffen. Verbeamtungen in verstärktem Umfang sowie die Möglichkeit, freie Posten im Forschungsbereich mit neuen Beamten zu besetzen, dürften zu einer Verbesserung der Situation beitragen.

73. Die im Rahmen des Personalmanagements getroffenen Maßnahmen und die Verwaltung der unbesetzten Stellen dürften dazu beitragen, dass die vom Hof aufgezeigten Risiken, die auch von der Kommission als solche anerkannt werden, reduziert werden und der Anteil des externen Personals langfristig verringert

wird. Die Kommission beabsichtigt, den Anteil des externen Personals langfristig zurückzufahren und ständige Mitarbeiter einzustellen. Mit diesem Konzept wird der Kritik des Hofes Rechnung getragen, derzufolge es der Qualität und Kontinuität abträglich ist, wesentliche Aufgaben des Finanzbereichs und des IT-Bereichs externem Personal zu übertragen (siehe Ziffer 70).

Da die Tätigkeit eines „Projektbegleiters“ eine signifikante politische und horizontale Dimension beinhaltet und mit einem hohen Maß an Verantwortung verbunden ist, hält es die Kommission für angebracht, für diese Tätigkeit Dauerplanstellen vorzusehen. Deshalb wird — auch unter Berücksichtigung der Mobilitätspolitik — empfohlen, erfolgreiche Teilnehmer von Auswahlverfahren, die über einen wissenschaftlichen Hintergrund verfügen, als „Projektbegleiter“ einzustellen (die gegebenenfalls während der gesamten Projektlaufzeit von Sachverständigen unterstützt werden könnten). In diesem Sinne wurden die ersten Auswahlverfahren für den Forschungsbereich lanciert.

Dieses Personalmanagement der Kommission sowie ihre Verwaltung der unbesetzten Stellen dürften zu einer Reduzierung der vom Hof aufgezeigten Risiken beitragen (siehe Ziffer 72).

74. Das Personal anderer Kategorien unterstützt die Tätigkeit der Bediensteten, denen die Verwaltung der Vorschläge, Verträge und Projekte übertragen worden ist. Sein Umfang spiegelt die großen Anstrengungen für eine angemessene Koordinierung und Programmverwaltung wider.

Was die vom Hof aufgezeigten Abweichungen anbelangt, so können sie auf unterschiedliche organisatorische Strukturen in den Dienststellen oder auf die verschiedenen Arten der verwalteten indirekten FTE-Aktionen zurückzuführen sein (siehe Ziffer 77). Da zum Beispiel in der Generaldirektion Forschung der Schaffung eines Europäischen Forschungsraums, dem Entwurf und der Planung des 6. RP und der Umstrukturierung der Dienststellen mit sich daraus ergebender Einrichtung von Referaten für politische Koordinierung und strategische Fragen große Bedeutung beigegeben wurde, ist hier ein niedriger Anteil zu verzeichnen. Für 2002 wurde jedoch in der Generaldirektion Forschung festgestellt, dass 56 % des gesamten Personals dieser Generaldirektion an der Projektverwaltung beteiligt war (32 % an Auswahl und wissenschaftlicher Begleitung indirekter FTE-Aktionen und 24 % an finanziellen und administrativen Aufgaben).

76. Ein „Projektbegleiter“ muss in der Tat sehr viele Projekte verwalten. Dabei muss jedoch der Umstand berücksichtigt werden, dass externe Sachverständige häufig für das wissenschaftliche Follow-up der Projekte zuständig sind.

77. Bei den einzelnen Programmen sind in der Tat unterschiedliche Personalausgaben zu verzeichnen. Der für das Programm „Benutzerfreundlichkeit in der Informationsgesellschaft“ festgesetzte Prozentsatz entspricht dem während des Legislativprozesses ermittelten Bedarf, wobei insbesondere die Teilnahme vieler kleiner und mittlerer Unternehmen berücksichtigt ist.

78. Die vom Gesetzgeber für die Verwaltung der FTE-Rahmenprogramme festgelegten Obergrenzen der Verwaltungsausgaben wurden von der Kommission eingehalten.

Die Vorschläge der Kommission zu dem voraussichtlichen Bedarf für das Rahmenprogramm beruhen auf einer detaillierten Analyse der erforderlichen Ressourcen.

79. Die vom Hof erwähnte alternative Messung des Anteils der Haushaltsmittel, die den FTE-Rahmenprogrammen zugewiesen werden, entspricht nicht der in den einschlägigen Rechtsgrundlagen vorgeschriebenen Messung und ist auch mit der Haushaltsstruktur nicht vereinbar.

80. Die Personalzuweisung wird seit 2002 gemäß dem ABB-Konzept im jährlichen Managementplan aufgeführt; im Jahr 2004 wird sich der Gesamthaushaltsplan zum ersten Mal offiziell auf dieses neue System stützen.

81. Nach Ansicht der Kommission würde ein Zeiterfassungssystem den Verwaltungsaufwand ihrer Dienststellen erheblich erhöhen. Die von einem derartigen System gelieferten Informationen werden nicht als relevant genug erachtet, um seinen Einsatz als kosteneffiziente Maßnahme zu rechtfertigen.

82. Die Kommission stimmt zu, dass ein integriertes IT-System zu einem effizienteren Management des 5. RP beigetragen hätte und ist der Meinung, dass ein zentrales Managementinformationssystem wünschenswert gewesen wäre. Doch da beim Start des 5. RP bestimmte Sachzwänge zu berücksichtigen waren, wäre es nicht möglich gewesen, sofort mit der Entwicklung eines globalen und integrierten IT-Systems zu beginnen.

Verglichen mit dem 4. RP war dennoch eine stärkere gemeinsame Inanspruchnahme der IT-Systeme zu verzeichnen. Seit Beginn des 5. RP standen den für die FTE-Rahmenprogramme zuständigen Generaldirektionen eine gemeinsame Datenbank für Sachverständige und ein einheitliches System für die elektronische Einreichung von Vorschlägen („Protocol“) zur Verfügung. Gemeinsam nutzten sie auch den Evaluierungsdienst (Evaluation Service Provider — ESP), der unter anderem die Aufgabe hat, den gesamten Inhalt der Vorschläge in eine gemeinsame Datenbank einzuspeisen und im Rahmen der Bewertungen die Rückverfolgbarkeit dieser Daten zu gewährleisten. Da die gemeinsame Nutzung von Daten über Verträge und Vertragspartner für sehr wichtig gehalten wird, wird ab 2002 eine gemeinsame Datenbank (Data Warehouse — DWH) zur Erfassung der Verträge des 5. RP entwickelt.

In der Absicht, ihr Konzept weiter zu entwickeln, hat die Kommission eine schrittweise Integration ihrer IT-Systeme beschlossen, sie will das 6. RP mit einem voll integrierten System starten (siehe Ziffer 86).

83. Bei Ablauf des 5. RP nahmen alle Dienststellen der Kommission die zentralen IT-Dienste in Anspruch, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Die Generaldirektion Informationsgesellschaft und die Generaldirektion Forschung entwickelten eine IT-Unterstützung, um die rechtliche und finanzielle Situation

der potenziellen Vertragspartner zu überprüfen, die entsprechende Anbindung an das Frühwarnsystem SINCOM und an die Datenbanken, in denen die Verträge erfasst sind, wird dabei gewährleistet. Beide Generaldirektionen sorgten auch für eine Anbindung ihrer Vertrags- und Zahlungssysteme an SINCOM. Die Generaldirektion Unternehmen verwendete ebenfalls eine Version dieses IT-Systems, um die finanzielle Lage der potenziellen Vertragspartner systematisch zu überprüfen. Die Generaldirektion Energie und Verkehr wandte die gleichen Prinzipien bei ihren Arbeitsabläufen an, auch sie nutzte die zentralisierte IT-Unterstützung.

Die Situation hat sich während der gesamten Laufzeit des 5. RP verbessert, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß für die verschiedenen Teile des Rahmenprogramms, sie hat sich auch im Vergleich zum 4. RP verbessert (siehe Ziffer 82). Insgesamt gesehen ist die Kommission der Auffassung, dass Umfang und Qualität der IT-Unterstützung angemessen waren, um die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zu gewährleisten.

84. Die Effizienz der IT-Unterstützung muss vor dem Hintergrund der Komplexität der FTE-Rahmenprogramme gesehen werden. Die Verzögerungen bei der Annahme des 5. RP und die Festlegung der Programmanforderungen trugen dazu bei, dass einige der uns bekannten Probleme auftraten (siehe Ziffer 67).

Für das 6. RP hat die Kommission im Einklang mit den Empfehlungen des Hofes eine Strategie festgelegt, die darauf abzielt, eine zentrale IT-Unterstützung für sämtliche Aspekte der FTE-Rahmenprogramme bereitzustellen (siehe Ziffer 86). Dieses für das gesamte 6. RP gemeinsame System, das sich aus vielen Modulen zusammensetzt und auch für künftige Rahmenprogramme nach eventuell erforderlichen Anpassungen verwendet werden kann, kam im Laufe des Jahres 2003 schrittweise zum Einsatz.

85. Die Kommission räumte ein, dass mit Blick auf das 6. RP umfangreichere Investitionen zu einem früheren Zeitpunkt erforderlich sind, und sie hat die für die Entwicklung und Wartung eines voll integrierten Systems erforderlichen Mittel für das 6. RP bereitgestellt. Umfangreichere Investitionen alleine reichen allerdings nicht aus, wenn die technischen Daten, die als Grundlage für die Entwicklung des Systems dienen, zu spät verfügbar sind oder häufig geändert werden.

Die Kommission teilt die Ansicht des Hofes, wonach mit dem Datenaustausch und der elektronischen Datenspeicherung Möglichkeiten zur Erzielung besserer Leistungen gegeben sind. Mit dem neuen IT-System des 6. RP können tatsächlich alle Schritte von der Ausarbeitung der Vorschläge bis zum Projektabschluss computergestützt abgewickelt werden. Zudem werden den Beteiligten Mittel zur Verfügung gestellt, um Projektleistungen einzureichen, mit der Kommission auf elektronischem Wege zu kommunizieren und Daten elektronisch zu archivieren.

86. Bei der Konzipierung des gemeinsamen IT-Systems für das 6. RP wurden die Empfehlungen des Hofes vollständig berücksichtigt (siehe beispielsweise Ziffer 85 — elektronische Bearbeitung der Vorgänge und elektronischer Datenaustausch).

Angesichts der im Zuge der Einführung eines Systems, das die Anforderungen des komplexen 6. RP erfüllen muss, zu lösenden Probleme, wurde beschlossen, dieses System schrittweise einzuführen. Das System wurde also ab November 2002 eingeführt; im Jahr 2004 wird es voll einsatzbereit sein. Die Kommission räumt ein, dass das gemeinsame IT-System im ersten Jahr der Laufzeit des 6. RP von den einzelnen Generaldirektionen in unterschiedlichem Ausmaß in Anspruch genommen wurde.

Die Kommission stimmt mit dem Hof überein, dass für ein solches gemeinsames IT-System die Einrichtung einer zentralen Unterstützungsfunktion erforderlich ist (siehe Ziffer 123). Zu diesem Zwecke wird bei der Generaldirektion Forschung ein separates Referat eingerichtet, das für alle mit der Verwaltung der FTE-Rahmenprogramme beauftragten Kommissionsdienststellen Dienstleistungen erbringt. Damit der Bedarf aller Kommissionsdienststellen weiterhin berücksichtigt wird, erstattet die IT-Managementdienststelle dem IT-Verwaltungsrat, dem Direktoren aller Generaldirektionen angehören, direkt Bericht. Es obliegt nun jeder einzelnen Generaldirektion, die Modalitäten und den Zeitpunkt der Umstellung auf das gemeinsame IT-System für das 6. RP zu bestimmen.

87. Die Kommissionsreform beruht auf dem Grundsatz, dass die Bediensteten, die eine Aktion tatsächlich kontrollieren, auch die Verantwortung für diese Aktion übernehmen. Dies setzt eine dezentralisierte Verwaltung und die Erteilung von Ermächtigungen voraus. Bei jeder Dezentralisierung ergibt sich die Notwendigkeit einer angemessenen Koordinierung, was durchaus miteinander vereinbar ist. Da der Kommission diese Schwierigkeiten bekannt sind, wird sie sich um eine Lösung bemühen.

Die Einrichtung der gemeinsamen Verwaltungsinstrumente für das 6. RP spiegelt den Wunsch der Kommission wider, eine verstärkte Koordinierung ihrer Dienststellen infolge der reformbedingten Dezentralisierung sicherzustellen.

88. Die Kommission stimmt zu, dass bei der Durchführung der FTE-Rahmenprogramme einige Grundsätze und Verfahren eingehalten werden müssen. Gemäß den Grundsätzen der Verwaltungsreform der Kommission ist jede Generaldirektion für die detaillierte Konzipierung eines Programms und für die Durchführung der internen Kontrolle zuständig.

Die Kommission hat ein „Bewertungshandbuch“ angenommen, um transparentere und einheitlichere Verfahren (von der Prüfung der Vorentwürfe der Vorschläge bis zur Vorbereitung und endgültigen Abfassung der Verträge) zu gewährleisten. Auf der Grundlage dieses Handbuchs wurden für die spezifischen Programme detailliertere Unterlagen für die Ausarbeitung und den Abschluss der Verträge, die sowohl für die Kommission als auch für die Vertragspartner bestimmt sind, erstellt (siehe Ziffer 89).

89. Gemäß der internen Kontrollnorm Nr. 15 der Kommission „Dokumentation der Verfahren“ wurden seit 2001 große Anstrengungen unternommen, um Abhilfe für die aufgezeigten Mängel zu finden. Die vom Hof im Rahmen dieser Prüfung vorgelegte Systembeschreibung galt in diesem Zusammenhang als wertvoller Beitrag.

Weitere Maßnahmen werden getroffen, um sicherzustellen, dass die Verfahren der Kommission innerhalb des Rahmenprogramms vereinheitlicht werden und in jeder Generaldirektion und für jedes Programm angemessen dokumentiert sind.

Um der Empfehlung des Hofes nachzukommen und Form und Inhalt der operationellen Handbücher zu vereinheitlichen, prüft die Kommission im Rahmen der nach Vorlage der Jährlichen Tätigkeitsberichte eingerichteten dienststellenübergreifenden Gruppe die Möglichkeiten, wie die besten Praktiken in den vorliegenden operationellen Handbüchern, insbesondere für das 6. RP, ermittelt werden können, um sie entsprechend anzupassen.

90-91. Im Anschluss an die vom Hof vorgenommene Prüfung des Verwaltungssystems des 5. RP hat die Kommission sowohl mit Blick auf das 6. RP als auch im Rahmen der laufenden Finanzreform ihre internen Kontrollmechanismen in mehreren Punkten verbessert.

Ein den Generaldirektionen gemeinsamer Aktionsplan wurde im Januar 2003 angenommen (siehe Ziffer 35).

92. In jeder Generaldirektion gibt es viele Handbücher und Checklisten, um die operationellen und finanziellen Verfahren zu unterstützen.

- Für das Verhandlungsergebnis ist eine — manchmal implizite — Genehmigung erforderlich, da verschiedene wissenschaftliche und finanzielle Abteilungen in jeder Generaldirektion ihre Zustimmung erteilen müssen, damit der Kommissionsbeschluss für jede indirekte FTE-Aktion gefasst werden kann. Während der Laufzeit des 5. RP wurden weitere Fortschritte erzielt, um diesen Kontrollmechanismus formell zu dokumentieren.
- Was die Eignung des Buchführungssystems der Vertragspartei anbelangt, so sind finanzielle Vor—Ort—Prüfungen das einzige Mittel, um zu prüfen, inwieweit das von dem Begünstigten gewählte Kostenerstattungssystem angemessen ist.

In diesem Zusammenhang erarbeitete die Kommission präzise Leitlinien, an die sich die Teilnehmer bei der Ausarbeitung von Vorschlägen und während der Verhandlungen halten sollten. Ob diese Leitlinien in kohärenter Weise zur Anwendung kamen, wurde bei der für jedes Programm durchgeführten Prüfung der rechtlichen und finanziellen Aspekte kontrolliert. Diese Kontrolle wird über ein spezifisches Programm hinausgehen, wenn das gemeinsame IT-System für das 6. RP zum Einsatz kommt (siehe Ziffer 86).

Die Vorabprüfung der rechtlichen und finanziellen Situation der Vertragspartner ist ein standardisiertes Verfahren, das eine klare und kohärente Beschlussfassung in Bezug auf die Finanzkraft der potenziellen Vertragspartner ermöglicht. Als Ergebnis dieses Verfahrens wurden verschiedene Schutzmaßnahmen vorgeschlagen (beispielsweise Leistung finanzieller Sicherheiten, Ablehnung der Koordinierung und Vorlage zusätzlicher Geschäftspläne für KMU). Dieses Kontrollverfahren stützt sich auf eine gemeinsame Unterstützungsfunktion zur Ermittlung der Finanzkraft und auf ein Benutzerhandbuch.

93. Die Kommission beabsichtigt, angesichts der begrenzten ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen, Vertragsänderungsverfahren so schnell wie möglich durchzuführen. Diese Änderungen müssen auf ordnungsgemäß begründeten Anträgen, die von den Koordinatoren der indirekten FTE-Aktion eingereicht werden, beruhen, ferner muss die schriftliche Zustimmung aller betroffenen Vertragspartner vorliegen.

Die Kommission räumt ein, dass bei der Verwaltung von Vertragsänderungen einige Schwierigkeiten auftreten. Um eine Lösung zu finden, werden neue Leitlinien ausgearbeitet und die IT-Unterstützungsinstrumente verbessert (siehe Ziffer 86).

94. Für die Bewertung laufender Projekte nimmt die Kommission externe Sachverständige in Anspruch. Die verbreitete Inanspruchnahme von externen Sachverständigen für die Projektüberwachung wird als positiv bewertet. Ergibt sich dabei die Notwendigkeit von Vertragsänderungen, werden die Verträge durch Zusatzvereinbarungen angepasst.

Auf der Grundlage des Finanzierungsmechanismus des 6. RP ist es möglich, die wissenschaftliche Billigung und die Zahlungen besser zu synchronisieren. Die Kommission wird sich auch mit der Frage befassen, ob die Strategie der periodischen Überprüfungen der indirekten FTE-Aktionen auf alle Programme auszudehnen ist (siehe Ziffer 3). Diese jährliche Bewertung laufender Aktionen wird für integrierte Projekte und Exzellenznetze obligatorisch sein. Für andere Projekte wird davon ausgegangen, dass verstärkt auf externe Sachverständige zurückgegriffen wird, um solche Überprüfungen durchzuführen.

95. Die Kommission hat Verfahren festgelegt, um zu gewährleisten, dass die Prüfung finanzieller Leistungen und die Bearbeitung von Zahlungen auf der Grundlage von Kostenerstattungsanträgen einschlägigen Kontrollen unterzogen werden. Es gehört zu den täglichen Aufgaben im Rahmen der Überprüfung der Kostennachweise, die Stichhaltigkeit der vorgelegten Kostensätze zu prüfen. Dazu werden immer häufiger Checklisten herangezogen.

In dem vom Hof erwähnten Fall wurden die erforderlichen Anpassungen von der Kommission vorgenommen.

In dem Aktionsplan, der im Januar 2003 von der Kommission auf der Grundlage der Aktion 1 der Zusammenfassung der Jährlichen Tätigkeitsberichte 2001 angenommen wurde, wird unter anderem die Einrichtung einer ständigen dienststellenübergreifenden Gruppe vorgeschlagen, die für eine bessere Koordinierung und Abstimmung zwischen den Dienststellen der Kommission sorgt (siehe Ziffer 35).

96. Die Kommission nahm als Beobachterin an zahlreichen Prüfungen teil, die vom Hof durchgeführt wurden; dies führte zu einem wertvollen Erfahrungsaustausch und zu einer fruchtbaren Erörterung der Arbeitspraktiken der beiden Organe.

97. Die Kommission kennt das Problem, das darauf zurückzuführen ist, dass der Finanzbeitrag der Gemeinschaft auf der Grundlage der tatsächlich angefallenen förderfähigen Kosten gezahlt wird, deren Höhe vom Zuwendungsempfänger angegeben wird. Die Kommission hat keine Möglichkeit, vor der Bewilligung der Zahlungen umfassend und genau zu prüfen, ob diese Kosten exakt und mit den Vertragsbestimmungen vereinbar sind. Nur auf der Grundlage einer Finanzprüfung des Zuwendungsempfängers lässt sich genau bestimmen, ob die geforderten Kosten exakt und mit den Vertragsbestimmungen vereinbar sind.

Die Kommission hat einige Maßnahmen getroffen, um die damit einhergehenden Risiken zu reduzieren; so hat sie insbesondere die Zuwendungsempfänger für dieses Problem sensibilisiert und die Anzahl der Finanzprüfungen während des 5. RP merklich erhöht (siehe Ziffer 98).

98. Die fünf Generaldirektionen haben Verfahren festgelegt, um zu gewährleisten, dass die Prüfungen der Projektleistungen und die Bearbeitung von Zahlungen auf der Grundlage von Kostenerstattungsanträgen einschlägigen Kontrollen unterzogen werden.

Wenn geprüft wird, ob die Kostennachweise mit den Vertragsbestimmungen vereinbar sind, wird die Verpflichtung zur Rechtfertigung der Personalausgaben nicht nur auf der Grundlage der Zeiterfassung sondern auch anhand alternativer vom Zuwendungsempfänger beizubringender Belege bewertet. Weitere vom Hof aufgezeigte Fehler sind formeller Art, beispielsweise die nach Ablauf des Förderzeitraums entstandenen Kosten.

Gleichwohl ist die Kommission der Auffassung, dass die Fehlerinzidenz hoch ist. Um eventuelle Fehlerquellen auszuschalten, die auf die Komplexität der Vertragsregeln des 5. RP zurückzuführen sind, bot sie Schulungsmaßnahmen für die Zuwendungsempfänger an und bemühte sich, diese für das Problem zu sensibilisieren. Die Kommission berücksichtigte auch die Erfahrungen, die sie während der Durchführung des 5. RP gesammelt hat, um die Vorschriften für das 6. RP zu ändern und weitgehend zu vereinfachen, wobei sie den Vorschlägen des Hofes Rechnung trug (siehe die Ziffern 36 bis 45).

Ferner intensivierte die Kommission während der Laufzeit des 5. RP ihre nachträglichen Prüfungen. Sie setzte sich das Ziel, insgesamt 10 % der Vertragspartner im Rahmen eines FTE-Rahmenprogramms zu prüfen (siehe Beantwortung des Fragebogens des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments, Ziffer 4.3 — 21.12.2001).

Diese nachträglichen Prüfungen der finanziellen Aspekte hatten zur Folge, dass im Vergleich zu den Ergebnissen, zu denen der Hof in seiner Stichprobe kam, Fehlerinzidenz und überhöhte Kostenangaben rückläufig waren (siehe Rechnungshof — Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2002 (ABL C 286 vom 28.11.2003), Ziffern 6.44 bis 6.46; Rechnungshof — Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2001 (ABL C 295 vom 28.11.2001), Ziffern 4.57 bis 4.61). Für die Generaldirektion Forschung haben beispielsweise die im Jahr 2002 durchgeführten Prüfungen für das 4. und 5. RP ergeben, dass im Durchschnitt überhöhte Kostenangaben für indirekte FTE-Aktionen im Umfang von 4,9 % vorlagen. Da unter

der Zuständigkeit der Kommission wesentlich mehr Prüfungen durchgeführt werden, sollten die maßgeblichen Schlussfolgerungen auf der Grundlage der von der Kommission (bzw. im Namen der Kommission) durchgeführten Prüfungen gezogen werden.

Die Ergebnisse der nachträglichen Prüfungen der Kommission sind auch in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der einzelnen Generaldirektionen aufgeführt.

99. Die besondere Aufmerksamkeit der Kommission gilt der Einhaltung der Vorschriften und Fristen für die Ausführung der Zahlungen. Oft wurden zusätzliche Kontrollen durchgeführt bzw. ergänzende Belege angefordert, was zwangsläufig zu einer verzögerten Ausführung der Zahlungen führte. Solche verzögerungsbedingenden Ereignisse wurden nicht immer ordnungsgemäß als Gründe dafür erfasst, dass der Bezugszeitraum für die Ausführung der fraglichen Zahlung unterbrochen wurde.

Fälle, in denen der Koordinator übermäßige Verzögerungen verursacht hat, fallen natürlich nicht unter die Kontrolle der Kommission. Dennoch wurden Abhilfemaßnahmen ergriffen, und die betreffenden Vertragspartner wurden auf ihre vertraglichen Verpflichtungen hingewiesen.

100. Die Kommission sieht sich verpflichtet, so schnell wie möglich auf die Prüfungsfeststellungen des Hofes zu reagieren. Sie weist auf die zahlreichen Maßnahmen hin, die für die Vorbereitung eines Follow-up erforderlich sind, einschließlich der gründlichen Analyse der Prüfungsfeststellungen, der Durchführung des kontradiktorischen Verfahrens mit dem Zuwendungsempfänger und der angemessenen Koordinierung auf Ebene der Kommissionsdienststellen.

Auf der Grundlage der im Rahmen einer Prüfung aufgedeckten Elemente werden finanzielle Anpassungen an den spezifischen Verträgen, die indirekte FTE-Aktionen zum Inhalt haben, vorgenommen. Die Kommission weist darauf hin, dass einige Maßnahmen zur Verbesserung und Beschleunigung dieser Verfahren ergriffen wurden.

101. Was die interne Berichterstattung anbelangt, so hat die Kommission im Zuge ihrer Verwaltungsreform ein System interner Kontrollnormen eingeführt. Darin sind viele detaillierte Vorschriften für die Ausarbeitung der für das Management bestimmten Berichte festgelegt. So wurde die Berichterstattung in allen Kommissionsdienststellen vereinheitlicht und hat sich erheblich verbessert.

Neben den für das Management bestimmten Berichten stellt die Kommission gemäß der einschlägigen Rechtsgrundlage (Artikel 23 und 24 in dem Beschluss des Rates 1999/65/EG vom 22. Dezember 1998) ausführliche Berichte für externe Nutzer (z. B. für Programmausschüsse, externe Beratergruppen oder Überwachungsgruppen) zur Verfügung. Als Beispiel seien die Jahresberichte über die FTE-Aktivitäten in der Europäischen Union genannt („Artikel 173—Bericht“).

102. Die Berichterstattung muss sich an die jeweiligen Gegebenheiten anpassen. Deshalb wird sie ständig verbessert.

Darüber hinaus wird mit der unabhängigen Schaffung und Verwaltung von Instrumenten und Verfahren auf lokaler Ebene ein durchaus legitimes Ziel verfolgt. Denn es wäre schwierig, eine einheitliche Lösung zu finden, die jedem Bedarf gerecht wird.

In dem 6. RP werden zahlreiche Vorschriften für ein verbessertes Management—Informationssystem verankert (siehe auch Ziffer 110).

103. Berichte über die wichtigsten Teilbereiche der Verfahren, wie Bewertung der Projektvorschläge, Abwicklung der Vertragsverhandlungen, Eingehen vertraglicher Verpflichtungen und Mittelbindungen sowie Ausführung der Zahlungen, werden der jeweils zuständigen Führungsebene vorgelegt, das Follow-up wird auf Führungsebene durch wöchentliche Sitzungen gewährleistet.

Mit dem Einsatz des gemeinsamen IT-Systems für das 6. RP kann die Ausarbeitung der Berichte noch vereinheitlicht werden (siehe Ziffer 86).

104. Die Vielfalt der Aufgaben und Zuständigkeiten des dezentralisierten und zentralisierten Managements in den Generaldirektionen und Programmen des 5. RP charakterisiert die Berichterstattung der Kommission. Aufgrund der reformbedingten Dezentralisierung und der umfangreicheren Verantwortung, welche die mit der Verwaltung operativer Programme beauftragten Direktoren übernommen haben, entstand auf Direktionsebene ein enormer Bedarf an Berichterstattung. Im Übrigen ist die offizielle Berichterstattung nur eines von vielen Kommunikationsinstrumenten, die bei der Verwaltung eines Rahmenprogramms zum Einsatz kommen.

Die wichtigsten Aspekte der formellen Berichterstattung sind in der einschlägigen Rechtsgrundlage und in der Haushaltsordnung — sofern Haushaltsaspekte betroffen sind — festgelegt. Sie wurden durch die in den internen Kontrollnormen definierten Vorschriften ergänzt. Im Übrigen kann das Management ermitteln, dass zusätzliche Berichte für seinen jeweiligen Zuständigkeitsbereich erforderlich sind.

Die aufgrund der Verwaltungsreform der Kommission notwendige Weiterentwicklung der Berichterstattung wird es ermöglichen, auf die vom Hof hervorgehobenen Themen einzugehen.

105. Da den Fragen des Finanzmanagements im Rahmen der Reform der Kommission ein hoher Stellenwert zukommt, werden die Finanzberichte als besonders wichtig eingestuft und müssen folglich hohe Qualität aufweisen.

Entsprechend der internen Kontrollnorm Nr. 12 „Angemessene Managementinformation“ wurden in allen fünf Generaldirektionen so genannte „Anzeiger“ veröffentlicht. In diesen „Anzeigern“ werden Aspekte wie Haushaltsvollzug, Zahlungsverzögerungen und Statistiken über Verträge behandelt.

106. Für die meisten Programme des 5. RP existieren Systeme für Projektüberprüfung und -überwachung, die genaue Informationen über spezifische indirekte FTE-Aktionen liefern können. Ferner werden auf der CORDIS—Website Bewertungen der Projektauswirkungen veröffentlicht.

In der Regel werden diese Informationen nicht in Form konsolidierter, standardisierter Berichte zugänglich gemacht, sondern eher intern fallweise herangezogen. Zusätzlich werden sie im Hinblick auf eine Gesamtprogrammbewertung verfügbar gemacht. 2003 wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um „ergebnisorientierte“ Indikatoren zu entwickeln, die mit dem noch in der Planung befindlichen Bewertungssystem für das 6. RP verknüpft werden könnten.

107-108. Was die Gesamtüberwachung der Programmdurchführung betrifft, so erfüllt die Kommission die im Beschluss Nr. 182/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Dezember 1998 festgelegten rechtlichen Anforderungen; außerdem handelt sie nach Maßgabe der Entscheidungen, mit denen die spezifischen Programme angenommen wurden.

Diese Aspekte werden auf ihre Auswirkungen hin bewertet und auf Ebene des Gesamtprogramms evaluiert. Es werden zunehmend Studien über die Auswirkungen der Programme durchgeführt; so wurden Studien zu einigen spezifischen Programmen des 4. RP erstellt und in der letzten veröffentlichten 5—Jahres—Bewertung aus dem Jahr 1999 berücksichtigt. In die kommende, für 2004 vorgesehene 5—Jahres—Bewertung werden die Ergebnisse der derzeit durchgeführten Studien Eingang finden.

Die Generaldirektion Informationsgesellschaft hat die Realisierung des Managementziels der „time—to—contract“ erstmals in einer Pilotphase in Angriff genommen. Nach erfolgreichem Abschluss der Pilotphase wurde dieser Leistungsindikator für sämtliche anschließenden Aufforderungen im Rahmen des IST—Programms bis Ende der Laufzeit des 5. RP angenommen.

109. Im Rahmen des 6. RP sollen mithilfe des IT-Systems und der Datenbank, die für das FTE-Rahmenprogramm eingesetzt und von allen Generaldirektionen gemeinsam verwaltet werden, die vom Hof aufgezeigten Schwachstellen, für die — soweit erforderlich — bereits Abhilfemaßnahmen eingeleitet wurden, behoben werden (siehe Ziffer 86).

110. Die Normen für die interne Kontrolle der Kommission wurden nur während eines Teils des vom Hof geprüften Zeitraums angewandt. Dies muss bei der Bewertung der Feststellungen des Hofes berücksichtigt werden (siehe Ziffern 110 bis 111).

— Die Gesamtziele für die FTE-Rahmenprogramme sowie für andere Gemeinschaftsprogramme sind in den entsprechenden von der Legislativbehörde, d. h. Parlament und Rat, angenommenen Programmentscheidungen festgelegt. Diese Ziele wurden in den Jahresmanagementplan übernommen, der im Rahmen des maßnahmenbezogenen Managements (MBB) und des strategischen Planungs- und

Programmierungszyklus (SPP) eingeführt wurde. Dieses System ermöglicht es, im Laufe des Jahres und vor allem bei der Erstellung des Jährlichen Tätigkeitsberichts zu bewerten, inwieweit die geplanten Aktionen realisiert und die damit angestrebten Ziele erreicht wurden. Wichtig für die Kommission ist eine auf ein effizientes Personal- und Finanzmanagement gestützte leistungsfähigere Verwaltung mit klaren Zielen und Prioritäten.

- Gemäß der Norm 10 mussten für 2002 keine Indikatoren festgelegt werden. Es wurden zwar einige Indikatoren herangezogen, die aber nicht unbedingt in den Berichten an das höhere Management aufgeführt waren.
- Die Kommission erkennt an, dass es bei der Vorlage der gemäß der Norm 12 zu erstellenden umfassenden „Anzeigern“, leichte Verzögerungen gegeben hat. Es wurden jedoch verschiedene, aus diesen „Anzeigern“ bestehende Teilberichte erstellt und rechtzeitig dem höheren Management vorgelegt.
- Fälle, in denen auf Kontrollen verzichtet oder von den üblichen Maßnahmen und Verfahren abgewichen wird, werden in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der einzelnen Generaldirektionen dokumentiert und begründet.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

111. Die Dienststellen der Kommission müssen die indirekten Aktionen des 5. RP nach Verfahren durchführen, die eine vollständige Beachtung der einschlägigen Regelung gewährleisten.

Die vom Hof beanstandete Vielzahl von Musterverträgen wurde im 6. RP für alle indirekten FTE-Aktionen (mit Ausnahme der Marie Curie—Aktionen) auf einen einzigen Mustervertrag reduziert. Für die Hauptinstrumente gibt es spezifische Anhänge für Abweichungen oder Zusätze zum Standardmustervertrag.

Die vom Hof angeführten Verzögerungen bei der Annahme betreffen nur den legislativen Aspekt. Der Zeitplan für das 6. RP wurde jedoch eingehalten.

Was die Begleitmaßnahmen betrifft, so wurde im 6. RP bei den indirekten FTE-Aktionen sowohl in Bezug auf Verfahren als auch auf das Eigentum an den Ergebnissen deutlicher zwischen Finanzhilfen und öffentlichen Aufträgen unterschieden.

112. Die Kostenerstattungen beim 5. RP stützen sich auf die in der Rechtsgrundlage vorgesehenen Voranschläge. Die Kommission räumt jedoch ein, dass hinsichtlich der Vertrags- und Finanzmodelle für das 5. RP einige Schwierigkeiten bestehen.

Im Zuge der Aufstellung des 6. RP hat die Kommission beschlossen, dieses System tiefgreifend umzugestalten, um für die Teilnehmer an den Rahmenprogrammen eine spürbare Vereinfachung zu schaffen. Die Verwendung eines Pauschalsatzes für die Erstattung der indirekten Kosten entspricht dem Ansatz, den der Hof zuletzt im Zuge der Vorbereitung des 6. RP empfohlen hat.

Die Kommission hat konzertierte Anstrengungen unternommen, um mit Hilfe des im Anschluss an die Synthese der Jährlichen Tätigkeitsberichte 2001 aufgestellten Aktionsplans die Konsistenz und Einheitlichkeit der Auslegung und Anwendung der Rechtsvorschriften sicherzustellen. Es wurde eine dienststellenübergreifende Gruppe mit dem Ziel eingesetzt, die Koordinierung rechtlicher und vertraglicher Aspekte durch die Kommission zu verstärken und eine konsistente Auslegung und Anwendung bei den verschiedenen Generaldirektionen zu gewährleisten.

113. Der neue Ansatz für die Kostenerstattungssysteme des 6. RP bietet mehr Kohärenz und Klarheit und einen besseren Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft.

Diese neuen Bestimmungen sowie generell erforderliche Prüfbescheinigungen dürften einen effektiven Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft bewirken und gleichzeitig den innovativen und dynamischen Charakter der Forschungsaktionen garantieren.

114. Neben dem Mustervertrag des 6. RP sehen auch die Teilnahmeregeln sowie Artikel 114 der neuen Haushaltsordnung der Gemeinschaft Sanktionsmöglichkeiten vor.

Der externe Prüfer muss bescheinigen, dass die Aufwendungen erstattungsfähig und richtig sind; die Dienststellen der Kommission müssen bescheinigen, dass die Aufwendungen erforderlich sind.

Die Kommission wird die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Qualität und Gesamtkonsistenz bei der Erteilung von Prüfbescheinigungen sicherzustellen.

115. Die Kommission hat sich bei der Auflegung des 6. RP um eine starke Vereinfachung bemüht. Sie wird das Modell für die Verwaltung der Rahmenprogramme auch bei der Vorlage des Vorschlags für ein zukünftiges 7. RP weiterentwickeln und sich dabei insbesondere um die Vereinfachung der Verfahren bemühen.

116. Das Hauptprinzip, auf dem die Organisation der Verwaltung europäischer Forschungsprogramme durch die Kommission beruht, ist die Optimierung der Unterstützung der vorrangigen Politikziele und der entsprechenden Synergieeffekte. Deshalb passt sich der organisatorische Aufbau notwendigerweise den sich wandelnden politischen Prioritäten an. Umfang und wissenschaftliche Vielfalt des Rahmenprogramms als solches sowie die Notwendigkeit, die Einrichtungen überschaubar zu gestalten, setzen eine Organisationsstruktur mit spezialisierten Stellen voraus. Dies erfordert sowohl die Bereitstellung geeigneter Unterstützungsfunktionen als auch eine entsprechende Koordination.

Der Organisationsaufbau in den Generaldirektionen wird je nach der Art der durchzuführenden Transaktionen, insbesondere der Finanztransaktionen, festgelegt. Leitaktionen haben sich bei der Strukturierung der spezifischen Programme als sehr erfolgreich herausgestellt. Der Umstand, dass die Tätigkeiten des 5. RP auf verschiedene Generaldirektionen verteilt sind, bedeutet nicht, dass die Zuständigkeiten nicht eindeutig festgelegt sind bzw. dass eine effiziente Koordinierung fehlt.

Um die Koordination innerhalb des Rahmenprogramms zu verstärken, hat die Kommission im Rahmen der Aktion 1 des Aktionsplans für die Überwachung der Jährlichen Tätigkeitsberichte 2001 eine dienststellenübergreifende Gruppe eingesetzt, welche die Koordinierung und die Kohärenz bei der Vertragsauslegung sowie die Anwendung und den Austausch guter Praktiken verbessern soll.

117. In der Zeit vor der Vertragsunterzeichnung finden die wichtigen Phasen Auswahl und Verhandlung statt. Während des 5. RP hat die Kommission beträchtliche Anstrengungen im Hinblick auf eine Verkürzung und Vereinfachung ihrer internen Verfahren unternommen. Die Verfahrensdauer für die Vertragsunterzeichnung ist bei den europäischen FTE-Rahmenprogrammen kürzer als bei vergleichbaren nichteuropäischen Forschungsprogrammen.

Mit der seit 2002 gebotenen Möglichkeit, Forschungsstellen mit Beamten zu besetzen, dürfte sich die vom Hof erwähnte Problematik am besten in den Griff bekommen lassen.

Die Zahl der von den einzelnen Projektbegleitern verwalteten Projekte ist tatsächlich groß. Die Projektbegleiter können aber die Unterstützung externer Sachverständiger in Anspruch nehmen.

Durch vereinfachte Verfahren und bessere Planung dürfte es gelingen, die Arbeitsbelastung im Zuge des 6. RP gleichmäßiger zu verteilen sowie die interne Kontrolle zu verbessern und Verfahren zu beschleunigen. Um weitere Verbesserungen erzielen zu können, ist es jedoch auch wichtig, dass die Kommission mit ausreichenden Personalressourcen ausgestattet wird.

118. Die Kommission hat das Rahmenprogramm unter Einhaltung des vom Europäischen Parlament und vom Rat zugewiesenen Budgets durchgeführt. Die vom Hof vorgeschlagene alternative Berechnung entspricht jedoch nicht der in der Regelung vorgeschriebenen Berechnung.

Seit 2002 werden die Humanressourcen im Jährlichen Managementplan der Kommission nach dem Konzept der maßnahmenbezogenen Budgetierung (MBB) ausgewiesen. Der Gesamthaushaltsplan wird jedoch erstmals 2004 in dieser Form vorgelegt. Diese neue Methode wird eine transparentere Haushaltsverwaltung durch die Kommission ermöglichen.

119. Die Kommission misst der Durchführung der Tätigkeiten des Rahmenprogramms sowie den Aspekten der Forschungspolitik große Bedeutung bei.

Der Organisationsaufbau für das 6. RP gewährleistet eine große Nähe zu den Akteuren des Forschungsbereichs. Den Empfehlungen des Hofes zu den horizontalen Aspekten wurde weitgehend Folge geleistet.

Große Teile der spezifischen Programme erstrecken sich über mehrere Rahmenprogramme; dies gilt sowohl für die wissenschaftlichen Bereiche als auch für die Forschungsgemeinschaften. Dadurch, dass die Kommission in diesen Gremien vertreten ist, werden die Kontinuität der Maßnahmen und ein effizienterer Ressourceneinsatz gewährleistet.

120. Auf der Grundlage der mit dem 5. RP erzielten Erfahrungen wird die Kommission ihre Verwaltungsverfahren entsprechend den neuen Regeln für die Teilnahme am 6. RP weiter vereinfachen. Der Zeitplan für die Annahme des 6. RP und dessen spezifische Programme ist als Priorität eingestuft und eingehalten worden.

Die Planung der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen richtet sich in erster Linie nach den für die Durchführung der Forschungstätigkeiten erstellten Zeitplänen, die zwangsläufig das Ergebnis eines Kompromisses zwischen verschiedenen Sachzwängen sind.

Die Befugnisse und Zuständigkeiten der Projektkoordinatoren wurden ebenfalls verstärkt.

Die Kommission prüft die Möglichkeit, die Politik der periodischen Bewertung laufender Projekte gegebenenfalls auf alle Programme auszudehnen. In wissenschaftlichen und technischen Fragen können unabhängige Sachverständige hinzugezogen werden.

Entsprechend den Ergebnissen der Überwachung und Evaluierung der Projekte und Programme legt die Kommission deren Ziele neu fest. Eine systematische Beendigung der indirekten FTE-Aktionen würde jedoch gegen den Geist der europäischen FTE-Rahmenprogramme verstoßen.

121. In den 70er Jahren ist die Kommission, um den breit gefächerten, sich jedoch wandelnden Anforderungen der Wissenschaft zu entsprechen, dazu übergegangen, Forschungspersonal mit Zeitverträgen einzustellen. Mittlerweile wurde die gemeinschaftliche Forschungspolitik, vor allem durch die aufeinander folgenden Rahmenprogramme, stark ausgebaut.

Gemäß den Empfehlungen des Hofes hat die Kommission ein Maßnahmenpaket angenommen, das darauf abstellt, ihr Forschungspersonal in die Personalpolitik der Kommission zu integrieren und den Anteil unbesetzter Stellen zu reduzieren.

Das Tätigkeitsprofil des „Projektbegleiters“ ist geprägt durch eine zunehmend politische und horizontale Dimension und eine stärkere Einbindung in die Verantwortung. Deshalb hält die Kommission es für angezeigt, für diese Mitarbeiter Dauerplanstellen vorzusehen.

Seit 2002 verfährt die Kommission für ihre sämtlichen Dienststellen nach der Methode der maßnahmenbezogenen Budgetierung, die ab 2004 für den Gesamthaushaltsplan zur Anwendung kommen wird. Die MBB ersetzt die bisherigen spezifischen Instrumente und ermöglicht eine systematische Überwachung der Mittelzuweisungen.

Die Kommission hält die Einführung eines Arbeitszeiterfassungssystems für diese Programme wegen des damit verbundenen hohen Verwaltungsaufwandes und der zu erwartenden geringen Vorteile gegenwärtig nicht für nützlich.

122. Im Zuge des 6. RP wurden verstärkt Anstrengungen unternommen, um die spezifischen Programme auf allen Ebenen enger zu koordinieren; es gibt gemeinsame Grundsätze, die für das gesamte 6. RP gelten.

Schlüsselement einer jeden Organisationsstruktur ist der Einsatz der erforderlichen zentralen Instrumente. Anders als beim 5. RP überwacht nur ein einziger „Programmmanagementausschuss“ sämtliche thematischen Prioritäten der einzelnen spezifischen Programme des 6. RP. Je nach den durchzuführenden Maßnahmen erfolgt die Koordination im Rahmen des 6. RP nach einer geeigneten Methode:

- Auslegung der Rechtsvorschriften und Information der Akteure im Forschungsbereich: Die Kommission hat die CORDIS-Website eingerichtet und in ihrem nach dem Synthesebericht der Jährlichen Tätigkeitsberichte 2001 erstellten Aktionsplan Maßnahmen zur weiteren Stärkung der Zusammenarbeit und Kohärenz vorgesehen;
- IT-Unterstützung: Für das 6. RP wurde Anfang 2001 ein einziges System beschlossen, das sämtliche Projektphasen abdeckt. Dieses modular aufgebaute System dürfte nach entsprechender Anpassung auch für die kommenden Rahmenprogramme anwendbar sein. Das System wird 2004 schrittweise in Betrieb genommen.

Hierzu wird derzeit eine gemeinsame Stelle mit der Bezeichnung „IT-Managementbüro“ geschaffen. Dieses Büro wird der Aufsicht einer Lenkungsgruppe unter dem Vorsitz des Generaldirektors der Generaldirektion Forschung unterstellt.

- Empfehlung einer gemeinsamen Aufzeichnungs- und Überprüfungsfunktion: Die Kommission hat diese Option angesichts der Vielzahl von Einrichtungen, die indirekte FTE-Maßnahmen für die einzelnen Programme vorschlagen, und des relativ hohen Anteils der abgelehnten Vorschläge verworfen.
- „Controlling und Berichtswesen“: Die Regelung sieht eine Reihe standardisierter Berichte vor. Im Zuge der Reform wurden auch neue Berichte eingeführt. Damit wird die breite Palette der in den Kommissionsstellen bereits üblichen Berichte ergänzt, die erforderlich sind, um deren spezifischen Zielen sowie sonstigen Gegebenheiten und Faktoren Rechnung tragen zu können.

Die Entwicklung und Einführung eines integrierten IT-Systems, das von allen am 6. RP beteiligten Generaldirektionen verwendet

wird, sowie die Speicherung von Daten in einem gemeinsamen Data Warehouse werden wesentliche Verbesserungen des Berichtswesens für alle Generaldirektionen und Programme ermöglichen.

123. Die Kommission verfährt bei der Realisierung ihres Auftrags und ihrer Politikziele nach den Grundsätzen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Synergieeffekte zwischen den Forschungstätigkeiten und den Zielen der einzelnen Politiken sind das grundlegende Prinzip der Organisationsstruktur, die die Kommission für die FTE-Rahmenprogramme errichtet.

Die Kommission teilt die Ansicht des Hofes, dass eine gute Koordinierung zwischen den seitens der Kommission an einem Rahmenprogramm beteiligten Stellen (gleichgültig ob diese Stellen Teil einer oder mehrerer Generaldirektionen sind) für eine effiziente Verwaltung unerlässlich ist. Zu bemerken ist, dass die verschiedenen Generaldirektionen nicht unabhängig voneinander arbeiten: Sie arbeiten zusammen, um die von der Kommission als Kollegium festgelegten Ziele zu erreichen und haben Instrumente entwickelt, mit denen die Arbeiten so koordiniert werden können, dass die vom Hof aufgezeigten Risiken vermieden werden.

Die Kommission hält daher ein zentralisiertes Verwaltungsmodell für ungeeignet. Sie ist bestrebt, Zuständigkeiten der geeigneten Ebene zuzuweisen, Befugnisse und Aufgaben zu delegieren und gleichzeitig angemessene Koordinierungsmechanismen einzuführen.

Der von der Kommission im Zuge der Aktion 1 der Synthese der Jährlichen Tätigkeitsberichte 2001 im Januar 2003 angenommene Aktionsplan sieht unter anderem die Einsetzung einer ständigen dienststellenübergreifenden Gruppe vor, die eine bessere Koordinierung und Kohärenz zwischen den Diensten der Kommission sicherstellen soll.

Die Kommission wird gleichwohl weiterhin sämtliche möglichen Organisationsmodelle für die Forschungsrahmenprogramme bewerten, um sicherzustellen, dass die Gemeinschaftsziele erreicht und eine effiziente, koordinierte Verwaltung realisiert werden können.

124. In den Jährlichen Tätigkeitsberichten wurden bei den IT-Systemen Qualitätsprobleme aufgezeigt. Insgesamt bewertet die Kommission Niveau und Qualität der IT-Unterstützung als ausreichend, um die Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge bieten zu können. Ihrer Ansicht nach wurden während der Laufzeit des 5. RP, aber auch gegenüber dem 4. RP, in vielen Bereichen wesentliche Verbesserungen der Leistungsfähigkeit der Erbringung von IT-Unterstützung erzielt.

Die Kommission räumt jedoch ein, dass durch eine weitergehende Integration ihrer IT-Systeme die Effizienz der Verwaltung der indirekten FTE-Aktionen des 5. RP hätte verbessert werden können. Die Kommission hat erkannt, dass für das 6. RP größere und frühzeitigere Investitionen benötigt werden, und hat die für die Entwicklung und Pflege eines voll integrierten Systems erforderlichen Mittel bereitgestellt.

125. Dieses gemeinsame IT-System dürfte dank seiner hochmodularen Struktur mit den erforderlichen Anpassungen auch für die zukünftigen Rahmenprogramme einsetzbar sein. Es wurde 2003 schrittweise in Betrieb genommen und wird 2004 vollständig verfügbar sein. Nunmehr ist es Aufgabe der einzelnen Generaldirektionen, die Modalitäten und Zeitpläne für den Übergang zum gemeinsamen IT-System für das 6. RP festzulegen.

126. Die Kommission hat begonnen, die Empfehlung des Hofes umzusetzen. So können die verschiedenen Partner (externe Teilnehmer oder Kommissionsdienststellen) mit dem für das 6. RP entwickelten neuen IT-System Dokumente elektronisch versenden. Ein vollständiger Verzicht auf Papierdokumente ist derzeit technisch bereits möglich; doch bedarf es dazu noch eines entsprechenden rechtlichen Rahmens.

127. Die Kommission stimmt zu, dass die FTE-Rahmenprogramme nach gemeinsamen Grundsätzen und Verfahren durchgeführt werden müssen. Entsprechend dem Grundkonzept der Verwaltungsreform der Kommission muss jedoch die Verantwortung für die Modalitäten der Planung und Durchführung der internen Kontrollen bei den einzelnen Generaldirektionen und den für die Programme zuständigen Stellen verbleiben.

Gemäß der Kommissionsnorm 15 für interne Kontrollen „Dokumentation der Verfahren“ wurden beträchtliche Anstrengungen unternommen, um die seit 2001 aufgezeigten Mängel zu beseitigen. Der Rückstand ist inzwischen aufgeholt worden.

128. Die Kommission weist darauf hin, dass die vom Hof aufgezeigten Mängel bei der internen Kontrolle keine wesentlichen Auswirkungen auf die recht- und ordnungsmäßige Durchführung des Rahmenprogramms hatten. Dennoch war die Prüfungstätigkeit des Hofes insofern sehr umfangreich, als dadurch spezifische Probleme, die die Kommission bereits in Angriff genommen hat bzw. noch angehen wird, aufgezeigt wurden.

129. Die Kommission räumt ein, dass die Häufigkeit der Fehler ein wichtiger Aspekt ist. Um sie zu senken, wurde ausgehend von der Synthese der Jährlichen Tätigkeitsberichte 2001 ein Aktionsplan erstellt, der durchgeführt und regelmäßig überwacht wird.

Dennoch haben die von der Kommission (bzw. für deren Rechnung) durchgeführten nachträglichen Prüfungen gezeigt, dass die Fehler bzw. überhöhten Kostenangaben der Zuwendungsempfänger abgenommen haben. Da wesentlich mehr Prüfungen unter der Verantwortung der Kommission durchgeführt werden, sollten sich die maßgeblichen Schlussfolgerungen auf die von der Kommission in den Jährlichen Tätigkeitsberichten dokumentierten Prüfungsergebnisse stützen.

130. Es werden weitere Anstrengungen unternommen, um sicherzustellen, dass die Verfahren der Kommission für die FTE-Rahmenprogramme hinreichend standardisiert und innerhalb jeder Generaldirektion bzw. innerhalb jedes Programms angemessen dokumentiert sind.

131. Die Kommission wird ihre Anstrengungen in den vom Hof genannten Punkten fortsetzen.

132. Die Kommission wird ihre nachträglichen Prüfungen fortsetzen und dabei ihre Methodik an die Anforderungen des 6. RP anpassen.

Während der Laufzeit des 5. RP hat die Kommission wesentlich mehr Prüfungen durchgeführt. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, während der Laufzeit eines FTE-Rahmenprogramms 10 % der Vertragspartner zu prüfen.

133. Die Kommission nimmt die Empfehlung des Hofes zur Überwachung der Systeme der internen Kontrolle zur Kenntnis.

134. Neben der internen Berichterstattung an die höhere Managementebene erstellt die Kommission, wie in der Rechtsvorschrift vorgesehen, umfassende Berichte für externe Nutzer wie Programmausschüsse, externe Beratergruppen oder Überwachungsorgane.

Die interne Berichterstattung der Kommission an die Direktoren und (stellvertretenden) Generaldirektoren spiegelt die unterschiedlichen Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen und dezentralen Managementfunktion innerhalb der Generaldirektionen und Programme des 5. RP wider. Infolge der Dezentralisierung und Stärkung der Managementbefugnisse der Direktoren operativer Programme hat die Kommissionsreform auch zu einem vermehrten Berichtsbedarf auf Direktionsebene geführt. Das formelle Berichtswesen ist jedoch nur eines von mehreren Kommunikationsinstrumenten, die für die Verwaltung des Rahmenprogramms eingesetzt werden.

Die Normen für die interne Kontrolle der Kommission wurden nur während eines Teils des vom Hof geprüften Zeitraums angewandt. Dies muss bei der Bewertung der Feststellungen des Hofes berücksichtigt werden. Der Einsatz des gemeinsamen IT-Systems für das 6. RP wird dazu beitragen, die vom Hof aufgezeigten Standardisierungsmängel zu beheben.

135. Was die Gesamtüberwachung der Programmdurchführung betrifft, so erfüllt die Kommission die im Beschluss Nr. 182/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Dezember 1998 festgelegten rechtlichen Anforderungen; außerdem handelt sie nach Maßgabe der Entscheidungen, mit denen die spezifischen Programme angenommen wurden.

Die Einführung der harmonisierten internen Kontrollnormen hat dazu beigetragen, dass neben den in der Regelung vorgeschriebenen Berichten regelmäßige Managementberichte erstellt werden.

136. Die Kommission wird auch in Zukunft verstärkt auf die kontinuierliche Verbesserung ihrer Verwaltung hinarbeiten; sie wird dazu klare Ziele und Prioritäten festlegen, und für ein effizientes Personal- und Finanzmanagement sorgen. Zu diesem Zweck hat die Kommission insbesondere den Jahresmanagementplan eingeführt — ein Verwaltungsinstrument im Rahmen der maßnahmenbezogenen Budgetierung (MBB) und des strategischen Planungs- und Programmierungszyklus (SPP).

Dieses System wird es ermöglichen, im Laufe des Jahres und vor allem bei der Erstellung des jährlichen Tätigkeitsberichts die Durchführung der geplanten Aktionen und die Realisierung der damit angestrebten Ziele zu beurteilen.

137-138. Die Organisation der mit Forschungsaufgaben befassten Dienste fügt sich voll und ganz in die Verwaltungsreform der Kommission ein. Die direkte Einbeziehung verschiedener Generaldirektionen fördert Synergieeffekte mit anderen Gemeinschaftspolitiken und die Anwendung der internen Kontrollnormen trägt zu einer größeren Harmonisierung auf Kommissionsebene bei.

Um für sich selbst und vor allem für die Zuwendungsempfänger den Verwaltungsaufwand, welcher sich aus der Reglementierung des 5. RP ergibt, zu reduzieren, hat die Kommission im Nachgang zu ihrem Synthesebericht der Jährlichen Tätigkeitsberichte 2001 einen Aktionsplan erstellt. Die bei der Festlegung des 6. RP zugrunde gelegten Prinzipien führen ebenfalls zu den erwarteten Vereinfachungen.

Die Kommission prüft regelmäßig mit Hilfe der im Zuge der Reform eingerichteten Instrumente, ob sie ihre Ziele erreicht hat, und stellt dabei fest, dass ihre Anstrengungen Früchte tragen.

139. Die Kommission hat sich bei der Einführung des 6. RP um eine starke Vereinfachung bemüht. Sie wird das Modell für die Verwaltung der Rahmenprogramme, einschließlich des Vorschlages für ein zukünftiges 7. RP, weiterentwickeln und dabei großen Wert insbesondere auf eine Vereinfachung der Verfahren legen.